

CA1
Z1
-63B500

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114688716>

CA1Z1

-63 B500

RAPPORT FINAL

Auteur: J. Brazeau

Titre: Essai sur la question
linguistique en Belgique.

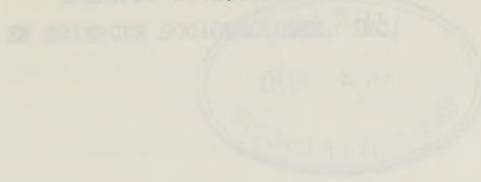
Div: VIII-B

Rapport No. 13

CA121

-63 B500

ESSAI SUR LA QUESTION LINGUISTIQUE
EN BELGIQUE



Rapport final préparé pour la Commission
royale d'enquête sur le bilinguisme
et le biculturalisme

par Jacques Brazeau

et André Tremblay

Jacques Brazeau

Août 1966

Chapitre	Titre	Page
	INSTITUT DE RECHERCHES EN SCIENCES SOCIOLOGIQUES, INC.	111
I	ESSAI SUR LA QUESTION LINGUISTIQUE EN BELGIQUE	
	A. Des origines de dépendances politiques	1.1
	B. Discours des peuples et temps linguistiques	1.7
	C. Développements sociaux depuis 1950	1.10
	D. Conclusion	1.15
II	ESSAI SUR LA QUESTION LINGUISTIQUE EN BELGIQUE	
	A. Des origines de dépendances politiques	2.1
	B. Discours des peuples et temps linguistiques	2.2
	C. Défis linguistiques de 1950 et 1960	2.3
	D. Amendements constitutionnels proposés	2.7
III	RAPPORT SOUMIS A LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME	
	A. Rapport soumis par Jacques Brazeau	3.1
	B. Rapport soumis par Jozef Jonckheere	3.2
	C. Synthèse	3.7
	D. Références bibliographiques	4.1
	E. Arrangements linguistiques	4.13
	F. Conclusion	4.16
V	LES MÉTIERS TRANSPOLITIQUES	
Montréal	A. Institutions initiales à faire	1966
	B. Plaidoyer	5.2
	C. Méthodes	5.7
	D. Conclusion	5.12

TABLE DES MATIERES

Chapitre		Page
	TABLE DES ANNEXES	iii
I	INTRODUCTION HISTORIQUE	
	A. Une séquence de dépendances politiques	1.1
	B. Rencontre des peuples et usages linguistiques	
	1.7	
	C. Développements sociaux depuis 1830	1.10
	D. Conclusion	1.15
II	LOIS LINGUISTIQUES ET AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS	
	A. Lois linguistiques entre 1873 et 1930	2.1
	B. Lois linguistiques de 1932	2.2
	C. Lois linguistiques de 1962 et 1963	2.5
	D. Amendements constitutionnels projetés	2.7
III	LA FONCTION PUBLIQUE BELGE	
	A. Centralisation et décentralisation	3.1
	B. Autres caractères de la fonction publique	3.2
	C. Usage des langues	3.3
IV	LES SYNDICATS	
	A. Caractère général de l'organisation syndicale	4.1
	B. Organisation des syndicats	4.3
	C. Arrangements linguistiques	4.13
	D. Conclusions	4.16
V	LES MOUVEMENTS PARA-POLITIQUES	
	A. Distinctions initiales à faire	5.1
	B. Flandre	5.3
	C. Wallonie	5.7
	D. Conclusions	5.12

Chapitre		Page
VI	ETUDES REGIONALES	
	A. Etudes flamandes	6.1
	B. Etudes wallonnes	6.4
	C. Contraste entre les recherches flamandes et wallonnes	6.5
	D. Objectivité des recherches régionales	6.6
	E. La création d'une sidérurgie maritime	6.8
	F. Conclusion	6.12
VII	CONCLUSIONS	7.1

Chapitre I
INTRODUCTION HISTORIQUE

L'Européen apprécie la continuité historique. Sa commune, sa région, sa province et son pays ont une tradition connue. Il interprète la vie contemporaine sous l'influence diffuse de ces antécédents lointains qui sont demeurés vivaces, occasions de fiertés et de regrets.

Au début du présent essai, il serait présomptueux de vouloir présenter les principaux faits historiques que l'on revit en Belgique chez les protagonistes du contentieux flamand-wallon. Il convient néanmoins d'apprécier que nous sommes en présence de groupes qui ont un riche passé, qu'il s'agisse de la Renaissance flamande, de l'Ancien Régime des princes-évêques de Liège ou de la création du premier sillon industriel de l'Europe continentale. C'est dans ce but que nous présenterons un bref aperçu historique général avant d'en arriver à la discussion des faits linguistiques.

A. UNE SEQUENCE DE DEPENDANCES POLITIQUES

1. Romains et Gallo-Romains

La romanisation du territoire belge s'est faite après celle de la France méridionale, la Gaule provençale. La Gallia Belgica constitua l'une des trois provinces gauloises du début de l'ère chrétienne et elle eut successivement pour capitale Reims, Tongres et Liège. La Gaule orientale du premier siècle, face au monde germanique, s'étendait jusqu'à Cologne; ceci permettait aux produits méditerranéens de remonter de Marseille le Rhône et d'atteindre, grâce à des portages et de premiers canaux, la Meuse et le Rhin. Les habitants de Dinant, Namur, Liège, Tongres et Maastricht savent que leurs villes remontent au moins à vingt siècles. Ambiorix, défait par César, a son monument à Tongres.

Les incursions romaines, puis gallo-romaines, jusqu'à la Manche et au-delà de celle-ci, n'assurèrent pas la romanisation des peuples qui occupaient les marécages du nord, les polders. Elles atteignirent facilement,

par ailleurs, les villes portuaires sises à l'embouchure des rivières au littoral et sur l'estuaire des fleuves: Dunkerque, Ostende, Bruges, Gand, Anvers.

La Belgique, qui nous apparaît aujourd'hui comme la frontière entre des peuples latins et germaniques, a donc eu ce rôle pendant deux millénaires. Elle a constitué l'un des carrefours de contact entre le sud et le nord puis entre l'ouest et l'est européens.

2. Francs et Germains

Aux périodes romaine et gallo-romaine succéda celle des rois francs d'origine germanique, les Mérovingiens au Ve siècle et les Carolingiens au IXe. Grâce à l'exécution de fouilles récentes, comme celles exécutées sous la Collégiale de Nivelles à la suite de bombardements aériens, les monuments religieux de ces époques ont été mis à jour pour l'édification du public contemporain.

Les Flandres française, belge et hollandaise échurent au petit-fils de Charlemagne, Charles le Chauve. Son gendre, Baudouin, devint le premier comte de Flandre. Dès lors, la Flandre belge passa sous le pouvoir politique de l'un des royaumes de France de la région du nord. Cette région, comprenant le nord et le sud-ouest de l'actuelle Belgique, continua cependant à jouir de liens économiques avantageux vers le nord avec les îles Britanniques.

Le sud-est de la Belgique actuelle, la région incorporée au préalable dans la Gaule orientale allait, d'autre part, continuer d'être intégrée directement à l'Empire germanique et former éventuellement la Principauté de Liège comprenant un territoire aujourd'hui français, belge, néerlandais et allemand.

3. Français

Du XIIe au XIVe siècles, les Flandres belge et hollandaise furent unies à l'Artois et à la Flandre française. A Courtrai, le 11 juillet 1302,

les bourgeois flamands défirerent Philippe le Bel et tuèrent dans la bataille Robert d'Artois, neveu de saint Louis, Roi de France. L'anniversaire de la Bataille des Eperons d'Or est aujourd'hui la fête nationale des Flamands de Belgique. Cette date fut choisie bien que, à la suite d'autres combats, l'assujettissement à l'Artois et à la Flandre française allait se continuer pendant un autre siècle avant de passer aux ducs de Bourgogne.

Le symbolisme de la victoire de Courtrai, tout en étant dépourvu initialement de connotations linguistiques, allait en acquérir six siècles plus tard dans le débat belge entre néerlandophones et francophones.

4. Espagnols

Charles Quint voulut faire un pays flamand en unissant en 1543 les provinces hollandaises et les provinces belges pour former les Provinces Néerlandaises Unies ou Pays-Bas. Des difficultés internes surgirent tôt entre le Nord et le Sud, respectivement protestant et catholique. L'interdiction de la foi catholique dans le Nord reçut l'accord des villes flamandes: Anvers, Gand et Bruges. Les provinces du Sud formèrent néanmoins une confédération distincte pour être imitées par les provinces du Nord deux semaines plus tard (janvier 1579).

Philippe II, fils de Charles Quint, mobilisa les troupes espagnoles qui allèrent combattre les provinces du Nord et leurs sympathisants dans les villes de Flandre belge. Beaucoup de Flamands s'enfuirent vers les provinces du Nord et se joignirent à l'armée néerlandaise de Guillaume le Taciturne. L'armée espagnole prit Ostende, Gand et Anvers mais ne put conquérir la Hollande aidée par l'Angleterre. La frontière actuelle entre la Belgique et les Pays-Bas fut alors établie à quelques détails près.

La guerre espagnole contre les Pays-Bas et l'Inquisition en Flandre belge eurent des conséquences sérieuses du côté belge. De nombreux Flamands et Brabançons émigrèrent en Hollande, dont des intellectuels, des bourgeois et des artisans. L'équipement industriel flamand fut durement endommagé. Les Hollandais, gardant le contrôle de l'Escaut, bloquèrent effectivement le

port d'Anvers, essentiel à la Flandre pendant l'ère mercantile du début du XVII^e siècle. L'importance commerciale, industrielle et culturelle de la Flandre, concentrée au préalable du côté belge, se déplaça vers la Zélande et les Hollandes. Rotterdam et Amsterdam allaient ainsi succéder à Anvers, Gand et Bruges dans l'activité commerciale aussi bien que dans l'essor culturel.

5. Autrichiens et Français

A la suite de la domination espagnole et au début de la déchéance flamande, la possession du nord de la Belgique, territoire réduit, devint d'importance moindre. La séquence des dominations extérieures allait pourtant se continuer. Louis XIV acquit la Flandre en 1659. Elle passa ensuite à l'Autriche, pour revenir de temps à autre à la France pendant un siècle en tant qu'objet des successions monarchiques européennes.

C'est la partie méridionale de l'actuelle Belgique, la Wallonie, qui allait devenir avec la Révolution et l'Empire napoléonien un objet de litige sérieux. Sous des dominations extérieures diverses, les villes de Flandre avaient développé un attachement marqué à la petite patrie communale sous l'égide d'une bourgeoisie mercantile. L'organisation religieuse diocésaine avait fait de la Principauté de Liège une unité territoriale plus réelle sous l'Ancien Régime. La révolution éclata à Liège dès 1789 et elle s'accompagna sur-le-champ de la mainmise sur les biens religieux. Au cours des années subséquentes, les maisons quelque peu conséquentes des ordres religieux étaient transformées en usines.

Les conséquences de la Révolution dans l'éventuelle province de Liège allaient être nombreuses: l'adoption du libéralisme, la sécularisation et la perte de l'indépendance politique, d'une part; l'incorporation du territoire belge dans la France révolutionnaire et son industrialisation dès la fin du XVIII^e siècle et au début même de la Révolution industrielle britannique, d'autre part.

Les richesses acquises par une néo-bourgeoisie aux frais de l'Ancien Régime clérical, l'existence de houille et de minérais, l'introduction

de l'industrie des machines linières, de la vapeur, des hauts-fourneaux pour la fabrication et du fer et de l'acier par quelques Anglais (Cockerill, Pastor) et quelques Belges (Orban, Dony, Marcellis), allaient permettre à la région liégeoise d'être un arsenal pour les armées de la Révolution et de Napoléon. Par la suite, l'exploitation de ce capital acquis allait, sous le régime hollandais et pendant le XIX^e siècle de la Belgique autonome, permettre à la Wallonie, liégeoise, namuroise et hennuyère, de devenir un grand bassin industriel à l'âge de la houille, du fer, de l'acier, du verre industriel, de la création de chemins de fer et du commerce des armes. Les bases de la Belgique moderne étaient ainsi établies.

6. Hollandais

La défaite des armées de l'Empire eut lieu en Belgique. Le pays, dont la région belge de l'ancienne Principauté de Liège, fut réuni à la Hollande de Guillaume Ier. En despote éclairé, celui-ci accorda beaucoup d'attention et d'aide aux provinces du Sud. Il remit en opération le port d'Anvers et il se soucia du commerce international des textiles flamands en leur donnant accès au marché indonésien. Il prévint la faillite des industries métallurgiques en s'en portant acquéreur et en fondant des banques à cet effet. Il fonda des universités à Gand et à Liège. Il assura aux Pays-Bas agrandis une concurrence avantageuse avec la Grande-Bretagne dans les textiles, la métallurgie, le transport maritime et la fabrication du matériel roulant des chemins de fer. On peut dire aussi qu'il favorisa plus la région industrielle francophone et Anvers, sises sur les grandes voies de communications fluviales, que les industries textiles du nord-ouest du pays dont la déchéance économique se continua.

C'est néanmoins de Liège qu'en 1830 l'insurrection provint pour s'étendre à la Wallonie et à Bruxelles. Les Flamands gardèrent, sauf dans le sillon industriel anversois tributaire de Liège et de Bruxelles, une prudente neutralité. Les Wallons reprochèrent au régime hollandais son conservatisme réactionnaire sur le plan politique et ses tendances en faveur de la néerlandisation sur le plan linguistique. Le clergé flamand ne soutint ni la cause des libéraux francophones ni celle de la réaction néerlandophone

et protestante. Avec l'appui des Grandes Puissances, dont l'Angleterre qui voyait dans les Pays-Bas Unis un concurrent industriel et maritime, la Belgique fut formée.

7. Belges: Wallons et Flamands

La Wallonie, ayant participé à la Révolution française et ayant appuyé les armes napoléoniennes quinze années avant la formation de la Belgique, souhaitait en général le rattachement à la France. Cette possibilité ne lui étant pas offerte, elle voulut confier le Trône à un descendant de la monarchie française. Celui-ci ne s'empressa pas d'accepter et l'Angleterre obtint qu'un prince allemand fort peu connu devint le premier Roi des Belges.

La création de la Belgique allait favoriser pendant le XIX^e siècle et le début du XX^e l'élément francophone du pays plutôt que l'élément néerlandophone. Deux raisons principales doivent être signalées: le dynamisme industriel qui se continua dans le sud du pays le long du sillon houillier et la préférence accordée par la bourgeoisie flamande à la langue et à la culture françaises. Ce sont, dans l'histoire récente de la Belgique, ces deux contingences qui donnèrent lieu au contentieux flamand-wallon au sujet du développement régional et de l'usage des langues.

Il nous a semblé important néanmoins, de consacrer quelques pages à l'Histoire de la Belgique avant 1830 afin de signaler les antécédents de valeurs symboliques contemporaines et afin d'expliquer à grands traits certaines inégalités dans le développement des régions et des collectivités. La Belgique liégeoise, par exemple, a connu une autonomie politique millénaire. Les provinces flamandes du nord-ouest, au contraire, ont connu une sujexion extérieure constante et un âge d'or d'autonomie communale florissante aux XIV^e et XV^e siècles, quand leur Renaissance précéda celle du reste du Continent.

Bien des Flamands sont d'avis que leur assujettissement s'est continué de 1830 à 1955 et qu'ils vivent en ce moment une révolution culturelle d'importance. Dans l'ère industrielle moderne, par ailleurs, la Wallonie

a connu son apogée de 1795 à 1915. Ses citoyens sont d'avis que ce rôle de pionnier est depuis lors coûteux et que leur pays est en train d'être dépassé par des contrées industrialisées plus tardivement, dont la Flandre actuelle. Avant de voir plus en détail le débat contemporain sur la division du travail selon la région et la langue, examinons l'aspect historique de la question linguistique.

B. RENCONTRE DES PEUPLES ET USAGES LINGUISTIQUES

1. Origine de la frontière linguistique

A la suite de la romanisation de la Gaule des peuples germaniques vinrent encore s'y établir lors des Grandes Invasions. Les uns adoptèrent des idiomes romans et d'autres conservèrent des idiomes germaniques. La limite entre ces langues s'est formée lentement et s'est située dans le nord de la France, ou milieu de la Belgique, pour descendre ensuite de Hollande à travers l'actuel Luxembourg, l'est de la France lorraine, la Suisse et pour rejoindre au sud de l'Autriche une frontière linguistique germanique-romane-slave. Dans les Flandres, c'est entre les IV^e et VIII^e siècles qu'une démarcation s'est établie pour prendre sa position actuelle au X^e ou XI^e siècle. Elle n'allait pas bouger ensuite durant huit siècles.

La limite ethno-linguistique n'a pas alors constitué une frontière politique. La Flandre belge a longtemps compris le Hainaut, ou Flandre wallonne, sous l'Artois, la Bourgogne et l'Espagne, alors que Liège fut une principauté multilingue comprenant un territoire aujourd'hui hollandais, allemand, belge et français.

2. Usages linguistiques

Il est évident que pendant plusieurs siècles les populations des contrées qui forment l'actuelle Belgique ont eu recours à plusieurs langues locales et à quelques langues véhiculaires à grand rayonnement. Comme dans le reste de l'Europe avant le XIX^e siècle, la population utilisait une série de dialectes, germaniques ou romans, qui ne permettaient une communication facile que dans un rayon limité. Le français fut introduit comme langue

véhiculaire pour succéder au latin par les ducs de Bourgogne (A-3, ci-haut) quand ils furent comtes de Flandre et de Hainaut aux XIV^e et XV^e siècles. Son emploi s'accrut encore aux XVII^e et XVIII^e siècles, alors qu'il devint la langue de culture de l'Europe.

La Révolution française amorça la standardisation des parlers du peuple en France et dans les territoires adjacents qui furent occupés. Elle porta un coup sérieux aux dialectes romans: picard, gaumais, lorrain, que l'on utilisait au sud comme au nord de l'actuelle frontière franco-belge. Il s'agissait de dialectes latino-français, plus ou moins germanisés selon le rapprochement ou l'éloignement des populations avec les Allemands et les Flamands. On put facilement leur substituer le français par l'enseignement, le service militaire et l'accroissement des communications. Après un siècle, ils n'eurent plus qu'une survie folklorique. La substitution s'effectua d'autant plus facilement que les dialectes étaient déjà largement francisés et que les élites utilisaient depuis longtemps la langue française.

On trouvait une aussi grande variété de dialectes néerlandais dans les Flandres française, belge et hollandaise à la fin du XVIII^e siècle que de dialectes romans dans le sud de la Belgique. Ils n'allaien pas disparaître mais se conserver sans pouvoir créer une langue aussi uniforme des deux côtés de la frontière belgo-hollandaise que des deux côtés de la frontière belgo-française.

Il convient d'examiner les causes externes et internes de cet état de choses différent. Indiquons, en premier lieu, que des mesures de dirigeisme linguistique furent adoptées en France sous l'Empire et que le français devint ensuite l'une des langues indo-européennes les plus standardisées. Il n'en fut pas ainsi au tout début du XIX^e siècle en Hollande et le néerlandais a conservé aux Pays-Bas même plus d'hétérogénéité régionale et sociale que le français en France. L'uniformisation des dialectes flamands ne se fit pas avec la langue d'Amsterdam, influence dont les Flamands furent coupés après 1830. Elle ne se fit pas non plus avec la langue d'Anvers, dont les standards avaient été émulés pendant l'âge d'or de la Flandre, parce que les classes éduquées des villes de Flandre avaient adopté le français. Les dialectes flamands, jusqu'à ce que l'enseignement supérieur en néerlandais recommence

en Belgique après 1930, sont demeurés l'idiome du peuple. Il s'agit d'un idiome marqué par des différences régionales internes, par l'influence du français sur lui et par un développement historique autonome du néerlandais des Pays-Bas.

3. Langue et dialectes

La standardisation des langues et leur développement distinct dans plusieurs populations de nos jours s'accompagnent souvent d'évaluations extra-linguistiques qui reflètent des ethnocentrismes et des préjugés socio-politiques. Ainsi, il est difficile de recueillir en Hollande ou en Belgique des témoignages clairs sur le néerlandais et ses formes dialectales. Il est possible néanmoins de conclure que les Flamands et les Hollandais néerlandophones (la Hollande a aussi des populations allemandes et frisonnes) parlent la même langue et qu'ils peuvent communiquer facilement s'ils le désirent, en dépit de différences régionales de vocabulaire et d'accent. La communication est le plus facile, de part et d'autre, pour les personnes éduquées, alors que la parenté dialectale est le plus grande entre des régions voisines à la frontière des deux pays.

On ne saurait donc ajouter foi aux assertions des nationalistes flamands de naguère, qui faisaient du flamand une langue distincte aux Hollandais, qui proclamaient globalement le caractère spécifique du néerlandais standard, ou aux francophones, qui, sans connaître la langue néerlandaise, affirmaient l'impossibilité générale de communiquer entre Belges et Hollandais néerlandophones. Il faut, au contraire, admettre que Flamands et Hollandais depuis des siècles ont parlé la même langue avec des variations dialectales qui rendent la communication un peu moins facile, au premier abord, qu'au sein d'un même dialecte. Ce phénomène est commun à toutes les langues. Il en a été ainsi d'ailleurs pour ce qui est des dialectes wallons, par ailleurs, qui, tout en se distinguant en trois variétés, permettaient la communication inter-régionale mais plus difficilement aux extrêmes de distribution géographique et sociale.

4. Langue véhiculaire

En présence d'une réalité dialectale se rattachant à deux langues, la société belge d'avant 1830 a fonctionné par le truchement de langues véhiculaires. En 1830, le français était la langue de la bourgeoisie en Flandre comme en Wallonie. C'est cette langue qui fut adoptée d'emblée par les chefs du nouveau pays, confiants que ce choix était légitime et qu'il amènerait éventuellement la disparition des idiomes locaux du peuple, qu'ils soient flamands ou wallons.

La bourgeoisie francophone, particulièrement à Liège, avait résisté aux tentatives de Guillaume Ier pour néerlandiser ses provinces belges et elle manifestait donc une préférence marquée pour le français. Dès 1831, par ailleurs, elle proclamait dans la Constitution la liberté linguistique et la nécessité de recourir à la loi pour exercer tout contrôle linguistique. Elle spécifiait de plus que tel contrôle ne pouvait être constitutionnel qu'en autant qu'il se limiterait aux actes publics et judiciaires. On voulait donc avoir recours au français dans l'administration mais laisser aux citoyens l'option d'utiliser librement leurs dialectes flamands et wallons.

C'est au choix du français comme langue véhiculaire dans l'administration et la bonne société que remonte la question linguistique belge. On unissait en un seul Etat et une nation deux peuples de langues maternelles différentes, au moment où l'Etat culturellement homogène avait été accepté comme modèle, et sans prendre des dispositions pour tenir compte des langues maternelles dans l'infrastructure administrative, politique et sociale, à la façon dont on l'avait fait déjà lors de la création de la Confédération helvétique. On choisissait une langue véhiculaire que la moitié du peuple allait adopter facilement et l'autre moitié pas.

C. DEVELOPPEMENTS SOCIAUX DEPUIS 1830

1. Histoire économique

Le fait social belge le plus important de 1830 à 1914 fut sans doute la différence dans le développement économique du sud et du nord du pays.

Tôt dans l'ère industrielle de l'Europe, la Wallonie devint un centre de production métallurgique grâce à son bassin houillier. Aux industries houillière et métallurgique, se joignirent un ensemble d'autres industries lourdes: ciments, verre, fabrication de matériel roulant, produits chimiques. Ces développements, bien qu'ils connurent diverses crises, s'accrurent jusqu'au début du XXe siècle alors que le nord du pays continuait de dépendre de l'agriculture, des textiles et, pour Anvers, des transports.

La Wallonie devint industrielle et urbaine alors que la Flandre demeura agricole et rurale. La population wallonne fut affectée par la transformation rapide de son territoire: devenant urbaine et prolétaire, elle adopta une idéologie laïque et socialiste, elle améliora graduellement son standard de vie et elle souffrit très tôt d'une crise de dénatalité. La population wallonne, en devenant vite insuffisante comme source de main-d'œuvre industrielle, eut recours à l'immigration flamande et étrangère pour les tâches industrielles moins qualifiées ou moins désirables, comme celles des mineurs de fond. La croissance industrielle wallonne fit donc de la Wallonie une région d'immigration alors que la Flandre peu industrialisée, plus conservatrice et plus populeuse, était une région d'émigration vers la Wallonie et la France. Quand les facilités de transport devinrent plus rapides, à l'immigration en Wallonie succéda le déplacement hebdomadaire et quotidien des travailleurs.

L'avantage économique de la Wallonie fut maximum au XIXe siècle, alors que le libéralisme économique permettait à l'entreprise belge d'être novatrice et de concurrencer les autres aires industrielles. L'élévation du niveau de vie des travailleurs wallons syndiqués rendit la concurrence plus difficile au XXe siècle et ceci diminua le rythme d'expansion.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, par ailleurs, la Wallonie a souffert d'avoir joué un rôle de pionnier. Ses ressources charbonnières sont devenues d'exploitation coûteuse, son organisation économique est demeurée libérale et traditionnelle, ses usines sont vieilles et leurs méthodes dépassées par des entreprises plus récentes et finalement, la population des travailleurs est âgée.

Les industries manufacturières modernes se sont établies en Flandre au cours de l'après-guerre. La région Bruxelles-Gand-Anvers est devenue une seconde région industrialisée, rapprochée des ouvriers flamands celle-ci, localisée avantageusement pour le transport maritime et par rapport à de nouveaux gisements houilliers, ceux du Limbourg, une province flamande. Le développement industriel contemporain se fait donc plus que naguère en pays flamand: grâce à l'aide de l'Etat, afin d'avoir recours à une main-d'œuvre abondante sur place et pour permettre l'importation et l'exportation économiquement d'effets lourds. Cette dernière considération est devenue d'une importance accrue et ceci implique une nouvelle interdépendance des centres industriels mondiaux, au lieu de l'utilisation localement de richesses naturelles plus ou moins appropriées: les minérais et les charbons belges, par exemple, sont exportés et d'autres minérais et charbons importés de l'étranger parce qu'ils sont plus appropriés à la fabrication de produits en Belgique, compte tenu des coûts. Il semble acquis qu'au sein d'un nouveau système industriel depuis 1945, la Flandre est avantagée au point où elle a un rythme de croissance industrielle qui porte ombrage à la vieille région industrielle du bassin houillier wallon.

2. Histoire politique

La Belgique de 1830 était libérale et francophone. La Wallonie en s'industrialisant est devenue largement socialiste mais elle est demeurée francophobe, en ce sens qu'elle a refusé de devenir bilingue et qu'elle a exigé et obtenu l'assimilation rapide des immigrants flamands venus satisfaire son besoin de main-d'œuvre non satisfait par un accroissement naturel déficitaire.

La Belgique de 1830 était aussi francophone en ce sens que ses bourgeois de Flandre avaient adopté le français. Dans une société agricole, artisanale et mercantile, plutôt qu'industrielle, les classes possédantes de Flandre utilisèrent la barrière linguistique qui les séparait du peuple pour constituer un groupe privilégié assez restreint, auquel l'accès n'était pas facile. Ce régime put durer pendant le XIX^e siècle en raison du fait que le gouvernement de l'Etat revenait aux censitaires, quelque 2% de la population ayant le droit de vote.

L'histoire politique du XIX^e siècle concerne donc principalement l'obtention du suffrage, la lutte des classes menant au syndicalisme et au socialisme, l'opposition entre cléricaux et libéraux et la question linguistique alliée à la différentiation régionale du développement industriel. Ces litiges divers ne furent qu'amorcés au siècle dernier puisque le suffrage populaire ne fut obtenu qu'à la fin du siècle et le suffrage universel actuel qu'au début du présent siècle.

3. Question linguistique

Peu de temps après la formation de la Belgique, l'urbanisation et l'industrialisation rapides de la Wallonie permirent l'assimilation des patoisants wallons à la langue française de leur bourgeoisie et une lutte du prolétariat avec elle pour l'amélioration du sort des classes laborieuses. Une telle démarche vers l'homogénéité ne se produisit pas en Flandre, un pays qui demeura traditionnel et où l'assimilation à la bourgeoisie francophone locale ne fut possible que pour une minorité scolarisée.

La minorité assimilée, quand elle développa des préoccupations sociales, fit montre assez tôt de nationalisme culturel. Les classes moyennes flamandes entrèrent donc en lutte avec la bourgeoisie. D'abord, pour faire reconnaître des priviléges minima à la langue du peuple dans l'administration, le judiciaire et l'enseignement primaire. Pendant plus de quarante ans, toute concession fut pourtant refusée par les parlementaires bourgeois. On voulait alors une Belgique libérale et francophone.

De premières concessions au bilinguisme en Flandre furent accordées en 1873 par de premières lois linguistiques. Le mouvement culturel nationaliste se continua cependant alors et il eut sa période romantique de valorisation littéraire. Au même moment, par ailleurs, on continuait d'admettre chez bien des nationalistes la priorité du français et sa nécessité pour assurer la promotion sociale du peuple. De toute façon, le peuple continuait d'aspirer à la connaissance du français s'il émigrait à Bruxelles ou en Wallonie et en envoyant quelques-uns de ses fils aux études. Les études supérieures n'étaient possibles qu'en français et, vers la fin du siècle, les leaders nationalistes flamands demandaient qu'une université en Belgique, celle de Gand,

donna l'enseignement en néerlandais. La majorité des édiles belges, en Flandre comme en Wallonie, considéraient par ailleurs que le flamand, ce dialecte néerlandais, était impropre à l'enseignement supérieur.

Les origines du Mouvement populaire flamand indiquent que le mouvement ne put devenir massif qu'au cours et à la suite de la Première Guerre mondiale. L'occupation de la Belgique permit aux Allemands de flamandiser l'Université de Gand, à certains Flamands de collaborer et d'attirer sur leur collectivité les courroux des autorités belges par la suite et aux troupes flamandes, commandées par des officiers francophones, d'être traumatisées par rapport à la question linguistique. A la suite de la Guerre, le Roi et le Parlement reconnurent la nécessité d'établir éventuellement l'égalité des deux langues, alors que les gens du peuple appuyèrent le Mouvement populaire qui se politisa. Un mouvement réactionnaire wallon se forma, cependant, au moment où ces décisions politiques furent prises.

En 1932, la Belgique adopta le principe de l'unilinguisme territorial et du bilinguisme du territoire de la capitale, Bruxelles. Une législation fut adoptée concernant l'administration et elle jeta les bases d'une représentation paritaire des Flamands et des Wallons dans les services publics. Une loi sur l'emploi des langues dans l'enseignement ne conserva que comme mesure temporaire l'enseignement en français en Flandre, sauf dans le cas de l'Université de Louvain. L'usage des langues dans le domaine judiciaire fut aussi prévu, laissant aux prévenus et aux témoins l'usage de la langue de leur choix mais exigeant que les officiels n'utilisent que la langue de la région. En 1938, l'usage des langues à l'armée fut changé avec, cette fois, la priorité accordée à la langue du subalterne et l'exigence que l'officier soit bilingue.

Les principes adoptés lors de la formulation des lois des années '30 gouvernent encore l'usage des langues en Belgique. Après la Seconde Guerre mondiale, alors que le statut du Roi Léopold fut mis en question et que des poursuites des collaborateurs divisèrent les Belges, les Flamands opinèrent que les lois linguistiques n'avaient pas été appliquées avec suffisamment de célérité et ils manifestèrent de diverses façons: marches sur Bruxelles, refus du recensement linguistique, etc. Les manifestations flamandes s'accom-

pagnèrent aussi de démonstrations wallonnes, particulièrement celles du Mouvement populaire wallon.

De nouvelles lois furent adoptées, suite à une étude des problèmes socio-politiques, qui confirment les principes adoptés en 1932 mais fournissent plus de contrôles quant à l'application des lois. Les nouvelles lois ont changé les frontières provinciales afin d'assurer une plus grande homogénéité des régions administratives. Elles ont rendu la frontière linguistique immuable au lieu de la relier au recensement décennal. Elles ont étendu l'usage des langues, en tant que préoccupation de l'Etat, à des secteurs de l'activité privée dans l'entreprise par des moyens indirects et par la persuasion.

Les lois linguistiques récentes n'ont pas fait l'accord entre Flamands, Bruxellois et Wallons. Elles laissent sans recours les francophones de Flandre au sujet des priviléges dont ils avaient joui historiquement mais qu'on avait refusés continuellement aux Flamands en Wallonie. Elles limitent l'expansion de Bruxelles comme territoire bilingue. Elles nécessiteraient aussi la promulgation d'un grand nombre d'arrêtés d'exécution qui n'ont pas été formulés. Elles requerraient aussi une revision de la Constitution de 1831, qui proclame la liberté linguistique, mais l'élection de 1965 n'a pas donné au gouvernement le nombre de sièges requis pour la faire amender.

D. CONCLUSION

Il appert que la question linguistique est loin d'être réglée en Belgique. Ce litige a été très politisé du fait de son rapport avec le développement économique des régions et du rôle qu'il joue dans la division du travail, l'accession aux emplois, surtout dans le secteur public.

On doit conclure, cependant, que si la question des langues a soulevé bien des divisions, qui persistent en Belgique et qui pourraient mener au fédéralisme et au séparatisme, les dispositions prises depuis 1932 pour tenir compte du pluralisme linguistique ont favorisé le développement culturel de la communauté flamande en Flandre et à Bruxelles. On a aboli en Flandre la barrière linguistique entre les élites et le peuple. Par l'enseignement

en sa langue et le travail en néerlandais, on a permis au peuple flamand, en voie de s'urbaniser et de s'industrialiser, d'assurer sa promotion sociale et son épanouissement culturel.

Au cours de l'examen plus détaillé de certains éléments de la question linguistique et sociale, nous tenterons de montrer la pertinence des faits exposés ici tout juste dans une vue d'ensemble en guise d'entrée en matière.

Chapitre II

LOIS LINGUISTIQUES ET AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS

Un travail détaillé ayant été exécuté pour le compte de la Commission sur les lois linguistiques et la question constitutionnelle, il suffira d'indiquer ici fort brièvement l'évolution des mesures linguistiques et le besoin qu'elles ont fait naître de modifier la Constitution de 1831.

La constitution de 1831 prévoyait le libre usage des langues en Belgique et réduisait aux actes publics la possibilité de légiférer quant à l'emploi des langues. On a dit que cet article fut inclus dans la Constitution à la fin des délibérations de la Constituante et comme après coup. Il s'inspira d'une préoccupation libérale assez naturelle à la suite des tentatives de néerlandisation que Guillaume Ier avait faites dans les provinces du sud sous l'Union.

Alors que la bourgeoisie belge utilisait le français dans tout le pays et que le peuple n'utilisait que des dialectes flamands et wallons, on adopta de fait le français comme seule langue officielle du pays. C'était celle des classes dirigeantes qui seules avaient le droit de vote en tant que censitaires. On conclut aussi que l'enseignement ne devrait se donner que par le truchement de la langue culturelle, surtout aux niveaux supérieurs, mais on admit que le Ministre de l'Éducation autorisât éventuellement la création d'une chaire pour l'étude linguistique du flamand. On voulait que l'enseignement se donna en français plutôt qu'en flamand ou en wallon.

A. LOIS LINGUISTIQUES ENTRE 1873 ET 1930

L'enseignement, l'administration, la justice et la défense furent organisés d'abord en Belgique sur une base unilingue à travers le pays. Dès 1850, par ailleurs, on découvrit en Flandre que ce régime n'était pas souhaitable étant donné que le peuple ne comprenait pas le français. Un comité d'enquête des Chambres recommanda dès lors une certaine mesure de

bilinguisme administratif, éducatif, judiciaire et parlementaire mais les parlementaires, aussi bien de Flandre, que de Bruxelles et de Wallonie, s'opposèrent à tout bilinguisme.

Quelque quarante années après la création de la Belgique, les régions flamandes obtinrent néanmoins un peu de bilinguisme localement. Une série de lois et de revisions de lois permirent entre 1873 et 1932, l'accroissement de l'utilisation du néerlandais dans l'enseignement, l'administration locale, le judiciaire en matières répressives et les Forces armées. Une connaissance du flamand fut encouragée, sinon exigée, des fonctionnaires en rapport avec la population du nord du pays. En même temps, par ailleurs, Bruxelles, ville majoritairement flamande, devenait de plus en plus de langue française alors que son administration centrale se créait et se développait en cette langue.

L'extension du suffrage à la fin du XIX^e siècle, et le développement de groupes nationalistes flamands, favorisèrent les réformes linguistiques et l'extension des domaines où en Flandre le néerlandais était utilisé. Les événements de la Première Guerre mondiale, l'occupation de la Flandre par les Allemands, les manifestations flamandes au front et l'adoption du suffrage universel à la fin de la guerre allaient obliger la Belgique à admettre le principe de l'égalité des langues.

B. LOIS LINGUISTIQUES DE 1932

Les mesures adoptées en 1932 au sujet de l'unilinguisme régional quant à l'administration, l'enseignement et la justice ont créé le pattern actuel en Belgique. La continuation de l'unilinguisme français en Wallonie, la création de l'unilinguisme néerlandais en Flandre et l'adoption du bilinguisme pour Bruxelles remontent donc à plus de trente ans. L'Etat belge prévoyait en même temps que sa fonction publique offrirait paritairement ses postes à des agents et fonctionnaires de chaque groupe linguistique. Quelques années plus tard, en 1938, une nouvelle loi jetterait aussi les bases d'une réorganisation des services militaires selon la langue des conscrits mais en exigeant des officiers qu'ils deviennent bilingues.

Les lois de 1932 représentaient un compromis entre les désirs des Wallons pour l'unilinguisme et le désir des Flamands pour un bilinguisme s'étendant à tout le pays. Si, à la suite des événements graves des années 1914-18, les hommes politiques belges en étaient venus à reconnaître la nécessité de satisfaire les récriminations flamandes, dès avant la guerre s'était créé un mouvement nationaliste wallon pour faire face au mouvement nationaliste flamand grandissant. Le changement ne fut donc ni facile ni rapide.

L'adoption des lois linguistiques, tout en consacrant la notion d'égalité dans chaque territoire et dans la capitale, laissait pourtant aux francophones de Flandre et de Bruxelles le temps de faire part de bonne volonté en se mettant à la recherche des mesures pour assurer la réalisation de l'égalité. Quelques années furent requises pour passer de l'enseignement entièrement en français à l'enseignement entièrement en néerlandais à l'Université de Gand. Des classes bilingues, dites de transmutation, furent permises dans les écoles du pays flamand afin de permettre aux enfants de passer d'un régime linguistique à l'autre. La formation en néerlandais des candidats officiers à l'Ecole militaire débute avant la loi de 1938 mais elle progressa lentement en raison du manque de personnel enseignant. Pendant un temps, les candidats flamands continuèrent d'opter pour le régime d'enseignement francophone considéré de valeur supérieure. Le recrutement de néerlandophones dans les postes administratifs de la fonction publique s'avéra difficile et favorisa en premier lieu les Flamands francisés. La division du territoire en région flamande et en région wallonne ne fut pas immédiatement définitive mais elle put permettre le passage des communes frontalières d'une région à l'autre selon les données linguistiques recueillies lors du recensement décennal. Les communes de la région bruxelloise eurent le choix d'une ou l'autre langue pour leurs séances de conseil et leur administration. Peu de mesures de contrôle efficaces furent développées afin d'assurer l'application des nouvelles lois qui consacraient le principe de l'égalité des langues chacune dans son territoire et ensemble à Bruxelles.

La Seconde Guerre mondiale fit rapidement suite à l'adoption de quelques mesures favorables à l'égalité. Lors de ce conflit, pendant lequel

la Belgique fut prestement occupée, la population flamande n'avait pas encore perçu qu'elle s'acheminait vers des rapports égalitaires avec les populations wallonne ou bruxelloise. L'opportunisme et la rancœur amena des éléments nationalistes flamands à la collaboration. Il y eut collaboration aussi de certains éléments wallons mais l'après-guerre immédiat produisit à ce sujet une division profonde entre les deux communautés. Les Flamands, à l'encontre des Wallons, avait amené la proclamation de la neutralité de la Belgique avant la guerre et permis, indirectement, une défaite plus facile de la France que l'union militaire avec elle, réclamée des Wallons, ne l'aurait fait. Lors de la question royale, les Flamands appuyèrent Léopold III alors que les Wallons le répudiaient comme monarque. Le nord du pays favorisa rapidement une amnistie pour les crimes de guerre, alors que le sud s'y opposa. A tout hasard, en raison de ces causes de division, les mouvements nationalistes flamands furent relativement silencieux entre 1945 et 1955; mais ils revinrent à la charge au cours des dix dernières années et prétendirent que peu de progrès avait été fait vers l'égalité des deux groupes linguistiques.

On doit admettre, d'une part, qu'un progrès considérable s'était accompli en Flandre au début de la période d'après-guerre. Dans la capitale, les Flamands avaient progressé aussi dans l'administration, la vie militaire et l'activité culturelle.

Par ailleurs, les Bruxellois francophones, encore plus que les Wallons, avaient tenté de contenir l'élément flamand. Les communes bruxelloises avaient toutes choisi le français comme langue administrative. Elles avaient créé peu d'écoles ou de services publics en langue néerlandaise. Elles avaient choisi pour représenter le pays flamand des auxiliaires sympathiques. On accusa aussi les Bruxellois d'utiliser le recensement linguistique de façon à agrandir l'enclave francophone.

En même temps, de plus, les élites francophones des villes de Flandre avaient continué leurs démonstrations de francophilie. Elles utilisaient les écoles bilingues afin de continuer à donner à leurs enfants une forma-

tion principalement française. Elles continuaient à exiger l'usage du français dans le secteur privé, pour les services qu'elles réclamaient et pour les emplois intéressants dont elles avaient le contrôle. Par ailleurs, une élite flamande acquérait un pouvoir croissant en Flandre dans la vie publique, l'enseignement et une partie de l'entreprise. Cette dernière allait être en mesure avant 1960 de contester le leadership francophone traditionnel, en partie grâce à l'aide d'entreprises étrangères nouvelles s'installant dans la région située entre Bruxelles, Anvers et Gand. La prospérité et l'industrialisation flamandes s'accompagnaient d'une manifestation de dynamisme et de nationalisme.

Les secteurs politique et para-politique du mouvement nationaliste flamand organisèrent à compter de 1955 une série de démonstrations populaires: boycottage du recensement linguistique, marches sur Bruxelles, etc. Le mouvement wallon rétorqua par des contre-manifestations. Les malaises du pays furent soumis à l'étude d'un groupe de spécialistes — parlementaires, fonctionnaires, universitaires — dans les travaux du Centre Harmel. Les recommandations de cette commission amenèrent les nouvelles lois linguistiques de 1962 et 1963.

C. LOIS LINGUISTIQUES DE 1962 ET 1963

Les nouvelles lois confirment les principes établis dès 1932. Elles fournissent aux législateurs et à leurs mandataires une série de contrôles jusqu'alors inexistantes. Dans le domaine judiciaire, le vice de forme créé par l'usage de l'autre langue que celle prescrite, produit la nullité. Dans l'enseignement les classes de transmutations sont abolies, aucune subvention n'est accordée aux maisons d'enseignement réfractaires et le diplôme obtenu suite à un enseignement ne respectant pas la loi linguistique n'est pas homologué par l'Etat. Dans l'administration, les services publics ne sont offerts que dans la langue de la région et ils doivent être offerts dans les deux langues à Bruxelles par les organismes nationaux et communaux. Dans le prochain chapitre, nous faisons état plus en détail des transformations prévues pour la fonction publique. Deux mesures de contrôle qu'il convient de mentionner ici sont, d'autre part, la création d'une Commission

permanente de contrôle linguistique responsable aux Chambres et la création du poste de Vice-Gouverneur du Brabant qui fait de lui un second responsable de l'application des lois linguistiques dans la région de Bruxelles.

La région de Bruxelles est particulièrement affectée par la législation nouvelle. Les communes de la capitale doivent acquérir un caractère bilingue dans tous leurs services publics. Elles doivent assurer la parité aux deux groupes linguistiques dans leur fonction publique. On y crée aussi chaque année un nombre prévu d'écoles de langue néerlandaise afin d'accueillir les enfants des immigrants du nord du pays. Ces mesures sont exigées bien que la population de la plupart des communes soient largement de langue française. Par ailleurs, les communes périphériques de la banlieue conservent leur caractère flamand dans l'administration quel que soit le nombre ou l'importance relative des francophones qui y vont s'installer. Certaines accordent des facilités à leur population francophone, c'est-à-dire des écoles et la traduction de documents sur demande. Les autres communes au-delà de la frontière établie pour l'enclave bruxellois n'en accordent pas. Ici, c'est le refus des Wallons d'admettre une mesure de bilinguisme vers le sud jusqu'à Waterloo qui a fait adopter aux parlementaires flamands une attitude catégorique qui place Bruxelles dans un état au sein d'une région flamande unilingue.

La transformation la plus importante introduite par les lois de 1962 et 1963 est sans doute l'établissement d'une frontière linguistique permanente, indépendante des forces démographiques futures. Le recensement linguistique étant abandonné, le dernier date de 1947, la frontière a été fixée en permanence. Le clichage s'est accompagné aussi de changements dans les frontières provinciales et entre celle des deux arrondissements qui forment respectivement, le Brabant flamand et le Brabant wallon.

Les provinces sont devenues des unités unilingues qui ont cédé à leurs voisines le long de la frontière les enclaves de l'autre groupe qu'elles possédaient traditionnellement et auxquelles elles accordaient depuis 1932 des priviléges reconnus. Ainsi, une partie de la Flandre occidentale, la région de Mouscron, est passée au Hainaut. D'autre part, une région de la

province de Liège, les six communes du Fouron, est passée sous le contrôle du Limbourg belge, bien qu'elle soit géographiquement détachée de cette province. Cette perte de territoire liégeois a constitué un cri de ralliement pour les nationalistes wallons depuis lors et à l'occasion des élections de 1965.

Nouveau compromis, entre les sociaux-chrétiens flamands et les socialistes wallons, fait aux dépens des francophones de Flandre et des Bruxellois, les lois linguistiques de la présente décennie n'ont pas été pleinement acceptées. Elles ont accordé par réaction, lors des dernières élections, un pouvoir politique accru aux forces libérales qui les avaient opposées et à un ensemble de petits partis francophones. Le résultat électoral a continué de retarder les arrêtés d'exécution relatifs à ces lois, a mis le gouvernement entre les mains d'une coalition des sociaux-chrétiens et des libéraux quand les socialistes se furent désistés et a reporté à plus tard les amendements constitutionnels projetés en 1965.

D. AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS PROJETÉS

Par un biais administratif, la loi de 1963 sur l'usage des langues dans l'administration a menacé de s'étendre au secteur privé. Sous la pression flamande, le gouvernement Lefèvre-Spaak favorisait un certain dirigisme linguistique par rapport à la grande entreprise établie en Flandre. Il exigea, en premier lieu, que les documents publics des entreprises, comptabilité, rapports soumis à l'Etat, etc., soient rédigés en néerlandais en Flandre. Il se déclara favorable aussi à ce que les grandes entreprises, détenant des contrats de l'Etat ou étant déclarées d'utilité publique, communiquent en néerlandais avec leurs employés.

Ceci fut perçu par l'entreprise et l'opposition politique libérale comme anticonstitutionnel eu égard à l'article 23 proclamant la liberté linguistique indéniable dans les relations privées. On crut devoir remplacer l'article portant sur la liberté linguistique par un nouveau texte qui indiquerait que le néerlandais est la langue de la Flandre, le français, celle de la Wallonie, l'allemand, celle des Cantons de l'est, alors que la capitale

est bilingue. Ce niveau libellé permettrait de dire à chacun d'utiliser la langue du pays local, au lieu de donner appui à la notion de liberté qui permet dans l'entreprise le recrutement aux postes élevés de personnes de la langue du patron. L'entreprise flamande traditionnelle avait accepté la flamandisation du travail des ouvriers mais elle résistait, par son opposition aux amendements constitutionnels à cet effet, à la flamandisation rapide des cadres supérieurs. Afin de combattre, par ailleurs, la centralisation de l'administration des entreprises à Bruxelles, îlot de liberté linguistique grâce au bilinguisme, l'on entretenait en même temps l'espoir d'obliger les firmes à établir leur siège social dans la région où se situe la plus grande partie de leur activité productrice. Cette modalité était appuyée, mais pour des raisons différentes, dans les villes de Flandre et de Wallonie.

L'amendement constitutionnel se rapportant à l'abolition du principe de la liberté linguistique était évidemment d'inspiration flamande. Les Wallons, par ailleurs, souhaitaient voir insérer dans la Constitution des garanties contre leur minorisation. Ils exigeaient que ces garanties soient appuyées par les partis politiques avant de consentir à la redistribution des sièges entre la Flandre, Bruxelles et la Wallonie en accord avec le recensement de 1960 qui les désavantageait.

Les garanties accordées aux Wallons auraient dépendu dans la nouvelle Constitution de l'emploi de majorités doubles pour que certains projets de lois affectant le rapport des deux communautés puissent être votés. Certains litiges ne pourraient être réglés que si les Chambres votaient dans le même sens à deux tiers plus une des voix. D'autres législations requerraient la moitié plus une des voix des parlementaires de chaque communauté linguistique, sans quoi elles étaient retournées au gouvernement.

Cette dernière proposition obligeait les parlementaires à être les représentants d'un groupe linguistique. Ceci s'avérait facile pour ceux de Flandre et de Wallonie après la rectification de la frontière linguistique de façon à éliminer à la frontière les minorités assez considérables de l'autre groupe. À Bruxelles, d'autre part, l'obligation se trouvait créée

par cette disposition pour le parlementaire de se déclarer d'un groupe linguistique plutôt que de l'autre. Nombre de figures politiques de Bruxelles, tout à fait bilingues, s'opposèrent à cette modalité, au sein de l'opposition libérale mais aussi à l'intérieur des partis sociaux-chrétiens et socialistes. Ils se voulaient Belges, Bruxellois et bilingues et ils s'inquiétaient que dans la fièvre du débat actuel, on rendit permanentes les divisions linguistiques.

La majorité des parlementaires formant le gouvernement, qui détenait quelque 80% des sièges, appuyèrent ces propositions pour la révision constitutionnelle. Elles avaient été devisées au préalable par des représentants des trois principaux partis réunis en table ronde. Avant l'élaboration complète du projet, les représentants libéraux lui retirèrent son appui et abandonnèrent le comité. La coalition au pouvoir, confiante que sa majorité ne serait réduite que peu lors des élections nécessaires pour former une constituante, décida de procéder seule. Elle termina l'élaboration du projet, le fit accepter par les Chambres qui votèrent la loi concernant la redistribution des sièges et furent dissoutes pour l'appel au peuple requis pour toute révision constitutionnelle.

La campagne électorale porta sur les lois linguistiques et la révision de la Constitution. Le jour du scrutin les sociaux-chrétiens et les socialistes eurent ensemble deux tiers des sièges, c'est-à-dire une voix de moins que le nombre minimum requis pour faire voter la révision en supposant que tous les autres partis s'y seraient opposés. Les lois linguistiques de 1962 et 1963, le nouveau compromis, s'étaient avérées peu populaires chez les extrémistes flamands, qui les voulaient plus astringantes, et chez les Wallons et Bruxellois francophones, soulevés par le parti libéral et les nouveaux partis wallons. Les sociaux-chrétiens et les socialistes réussirent à former un premier gouvernement. Cette coalition ne dura point en raison de la division produite par l'élection dans le parti socialiste. Le gouvernement actuel est constitué par une coalition des sociaux-chrétiens et des libéraux. Le gouvernement s'est établi, cependant, en raison d'une entente que la révision constitutionnelle serait remise à deux ans.

Le projet de révision élaboré en 1964 et 1965 ne manque pas pour autant d'intérêt car il présente en capsule un aperçu des solutions envisagées au contentieux ethno-linguistique entre Flamands et Wallons.

Chapitre III

LA FONCTION PUBLIQUE BELGE

La fonction publique est l'une des activités qui ont été le plus affectées par les lois linguistiques en Belgique. L'occupation d'agent de l'Etat (grades inférieurs) ou de fonctionnaire (grades supérieurs), en raison de son caractère public, a été soumise aux contrôles des représentants du peuple et, dès lors, amenée à tenir compte des pressions politiques exercées afin que la division du travail représente les divers groupes de la population. Avant d'établir le bilan des litiges suscités et des conséquences de ceux-ci, il convient d'indiquer le caractère général des services publics et de tracer les grandes lignes de leur développement.

A. CENTRALISATION ET DECENTRALISATION

Bruxelles est une métropole véritable en Belgique; la capitale est le centre de l'administration publique, de la finance, des communications, de l'administration des firmes commerciales et industrielles, de l'Eglise, du judiciaire et des organismes internationaux localisés en Belgique. Elle est entourée aussi d'une banlieue industrielle qui profite de ses voies de communications ferroviaires, maritimes, routières et aériennes. Cette concentration de l'activité générale, plutôt qu'une activité spécialisée, est attribuée, au cours de son développement depuis 1830, à la sélection de la ville comme capitale, siège du gouvernement et de l'administration, à sa location centrale et à la création d'une infrastructure propre à en faire le centre de jonction des divers sous-centres belges.

Le caractère unitaire de l'Etat belge a accordé à sa capitale nationale un rôle prépondérant. Les mesures centralisatrices qui ont joué depuis 1830 ont réduit à peu de choses le rôle administratif des capitales provinciales, dont les édiles et les fonctionnaires peu nombreux dépendent de l'Etat belge, et celui de l'administration communale, qui doit se soumettre aux normes fixées par la capitale. La première chose à noter donc au sujet des services publics belges, c'est que l'ensemble des services offerts sur le territoire sont largement des services décentralisés sous le contrôle des ministères situés dans la capitale. Les gouverneurs des provinces, hauts fonctionnaires de l'Etat, ne disposent que d'un personnel

restreint qui est payé par l'Etat et non à partir d'un budget provincial. Les services communaux, tout en ayant leurs revenus propres, remplissent pour l'Etat un ensemble de fonctions civiles et leur personnel est soumis à des règles fixées par les Chambres. C'est ainsi, par exemple, que le bilinguisme du fonctionnaire des communes de l'agglomération bruxelloise est requis par l'Etat et que le contrôle de l'Etat s'exerce sur l'usage des langues au niveau administratif communal.

B. AUTRES CARACTERES DE LA FONCTION PUBLIQUE

En plus de la soumission de la fonction publique à des contrôles centraux, il faut noter quelques autres caractères de l'administration. Indiquons ceux qui ont trait à la sélection du personnel, à la croissance récente de la fonction publique, aux traitements des fonctionnaires et à l'existence d'organismes publics extérieurs aux cadres réguliers de la fonction publique ministérielle.

Traditionnellement, la sélection du personnel a été étroitement liée à la formation académique. C'est par voie de concours que l'on obtient un emploi, mais le concours a été, jusqu'à récemment, un examen qui porte sur les connaissances acquises à l'école ou à l'université dans les matières académiques au programme pour l'obtention du diplôme ou de grade requis pour postuler l'emploi. Des tentatives récentes pour réformer les méthodes de sélection du personnel ont documenté amplement l'existence d'un lien trop étroit entre l'enseignement officiel et le concours d'admission. Ceci est sans doute un indice de la bureaucratisation du fonctionnariat et de la valorisation de l'emploi public comme carrière accessible à la population scolarisée.

Une seconde caractéristique de la fonction publique est sa croissance rapide depuis la Seconde Guerre mondiale. L'accroissement du rôle de l'Etat dans la planification économique, alors que l'entreprise fonctionne internationalement fournit une première explication du phénomène. La responsabilité accrue acceptée par l'Etat dans les travaux publics et les mesures de bien-être en est une seconde. Il ne s'agit pas là d'un problème belge sin-

gulier mais il est important de noter son existence afin d'apprécier la nature de la concurrence pour les emplois publics en Belgique.

Il est un peu surprenant que l'on tienne à un poste de fonctionnaire en Belgique en dépit des salaires et traitements offerts. Le fonctionnaire du grade le plus élevé, le secrétaire général (sous-ministre) atteint un traitement annuel de quelque 500,000 francs (\$10,000) avant de prendre sa retraite. Même si l'on tient compte d'une différence de standard de vie entre la Belgique et le Canada, il s'agit d'un traitement peu élevé. On en trouve la preuve dans le fait que le haut fonctionnaire belge sent la nécessité de cumuler plusieurs emplois. Il est, par exemple, dans l'enseignement en même temps que dans l'administration. C'est par le cumul de plusieurs postes qu'il s'assure un revenu et un niveau de vie adéquats. Il souhaite aussi être détaché de la fonction publique au sein des ministères pour occuper, aussi longtemps et aussi souvent que possible, des responsabilités dans les agences internationales ou dans les organismes para-étatiques qui sont hors cadres par rapport à la fonction publique centrale.

Les traitements, les conditions d'admission et les conditions de travail des ministères belges sont tels qu'un grand nombre des employés de l'Etat sont à l'emploi de régies autonomes contrôlées par l'Etat au lieu d'être dans la fonction publique même: la ligne aérienne SABENA, les Chemins de fer et la régie des charbons sont des exemples de régies d'Etat. Les régies ou organismes parastataux constituent donc un échappatoire important pour les fonctionnaires trop hâtivement plafonnés. Ils constituent aussi un ensemble d'organismes où les lois linguistiques ne jouent pas pleinement, comme nous le verrons plus bas.

C. USAGES DES LANGUES

1. Aperçu historique 1830-1930

Le français a été la langue de l'administration belge de 1830 à 1873. A compter du dernier quart du XIXe siècle, tout en continuant l'usage prioritaire du français dans la capitale et dans l'ensemble de la fonction publique,

on admit que certains services décentralisés en Flandre puissent être offerts dans les deux langues. Graduellement, on exigea donc que certains magistrats et commis de l'Etat aient en Flandre une certaine connaissance du néerlandais. Au cours de cette période, le français demeura pourtant la langue de travail des fonctionnaires. Si certains furent en mesure d'offrir au public des services dans les deux langues, ils durent néanmoins utiliser le français pour communiquer avec leurs collègues et les ministères à Bruxelles. Dans les villes en Flandre, encore plus que dans les villages, la priorité accordée au français favorisa les Flamands de langue française. Dans la fonction publique localisée dans la capitale, la priorité du français favorisa les Wallons et les Flamands de culture française, surtout pour les postes administratifs supérieurs. Le caractère académique des concours d'admission, quand il fut institué, donna l'avantage aux candidats dont toutes les études avaient été faites en français. Pourvus d'écoles néerlandaises mais devant passer au français pour leurs études supérieures jusqu'en 1930, la population flamande le plus avantageé professionnellement fut celle de classe bourgeoise dont toute la scolarité s'était faite en français et dont le bagage culturel était français. Ce n'était qu'exceptionnellement que le jeune néerlandophone complétait des études supérieures et la disparité entre la persévérance scolaire chez les francophones et les néerlandophones justifiait, en un sens, une sous-représentation de ces derniers dans les emplois publics.

L'usage du français dans la fonction publique fut d'abord mis en cause dès le XIXe siècle pour les services offerts en Flandre. Les Flamands réclamèrent le bilinguisme chez eux dans l'administration locale, les services publics, les cours de justice. La pratique de ce bilinguisme devint un fait au début du siècle mais les cadres demeurèrent francophones. Ce fait apparut spécialement aux armées où la formation des sous-officiers et des officiers ne se fit qu'en français jusque vers 1930. Cette pratique allait avoir de graves conséquences au cours de la Première Guerre mondiale, alors que les Flamands appelés sous les drapeaux servirent sous des officiers francophones, généralement unilingues. Des pertes de vie, des mutineries, un mouvement nationaliste d'éducation populaire au front en résultèrent. Concurremment, l'occupation allemande favorisa la sélection de fonctionnaires flamands en Flandre et à Bruxelles mais ces gains temporaires furent un facteur de division

par la suite. En résumé, on peut dire que pendant les premiers cent ans de la Belgique, dans la fonction publique comme dans l'entreprise, le Belge n'obtint d'emplois responsables qu'en autant qu'il était en mesure d'utiliser le français comme langue de travail.

La fin de la Première Guerre mondiale amena en Belgique l'adoption du principe de l'égalité des deux langues officielles. Les problèmes de reconstruction matérielle et de restructuration administrative retardèrent cependant l'adoption des mesures qui allaient rendre ce principe une réalité. Avant d'en venir à l'adoption de l'enseignement supérieur néerlandophone, à l'Université de Gand et à l'Ecole Royale militaire, on en était à 1930.

En préparant l'adoption des lois linguistiques de 1932, on avait considéré diverses formules pour assurer dans la fonction publique une représentation plus adéquate des deux principaux groupes linguistiques et un usage des langues en accord avec l'égalité de celles-ci. La loi de 1932 sur l'usage des langues dans l'administration fit suite à un long débat entre les parlementaires et les fonctionnaires belges. Ces derniers ont été d'opinions différentes selon qu'ils étaient francophones ou néerlandophones: les francophones défendirent le principe de l'unilinguisme du fonctionnaire et donc celui du parallélisme des structures; les néerlandophones acceptèrent ce type de mesure parce que c'était la seule que les francophones voulaient considérer mais ils se déclaraient prêts à admettre la nécessité du bilinguisme du fonctionnaire. Ils le refusèrent quand il devint évident qu'il s'agirait d'une exigence unilatérale.

2. Loi de 1932

Les lois linguistiques en Belgique ont été l'objet d'une étude détaillée pour le compte de la Commission. Il suffira donc de mettre en lumière ici quelques principes adoptés quant à la fonction publique.

On doit noter, en premier lieu, qu'ayant fait l'acquisition en 1919 d'un territoire allemand, les Cantons de l'est, la Belgique légiféra en 1932 sur l'emploi des langues en matières administratives par rapport au néerlan-

dais, au français et à l'allemand. La population allemande étant fort restreinte, quelque 60,000 personnes aujourd'hui, et localisée, des mesures pratiques furent prises pour accorder à l'arrondissement alémanique de la province de Liège des facilités locales de bilinguisme. Ces mesures ont été jugées satisfaisantes de façon générale et elles n'ont trait qu'à un tout petit secteur de la fonction publique.

Les mesures ayant trait à l'usage du néerlandais, du français et de ces deux langues, au contraire, concernent l'ensemble de la population et du territoire belges ainsi que de l'administration centrale. On doit leur accorder beaucoup plus d'importance.

Le premier principe adopté quant à la fonction publique belge c'est que les éléments néerlandophone et francophone doivent y être représentés paritairement. La représentation paritaire a été adoptée bien que l'élément néerlandophone ait représenté entre 50 et 55% de la population mais alors que la fonction publique était majoritairement francophone surtout aux paliers supérieurs. L'adoption du principe paritaire s'accompagna de mesures pratiques pour atteindre la parité: la principale mesure fut l'établissement de concours distincts pour les néerlandophones et les francophones. Alors qu'avant 1930 la fonction publique choisissait par ordre de mérite les candidats ayant passé un concours avec succès, depuis lors elle a des concours dans chaque langue et elle choisit indépendamment le nombre de fonctionnaires requis dans chaque groupe. Au début de la période de tels concours distincts, la proportion des candidats admissibles était souvent inférieure chez les néerlandophones. Avec le développement de leur système d'enseignement supérieur, la différence a décrue. De plus, comme l'on commençait avec une fonction publique où les francophones étaient surreprésentés, on dut pendant de nombreuses années recruter plus de néerlandophones afin d'en arriver en quelques décennies à la parité.

Un deuxième principe adopté quant à la fonction publique, c'est le choix des candidats selon leur langue plutôt que selon leur origine ethnique. Le fonctionnaire belge est francophone ou néerlandophone. Il n'est pas, officiellement, flamand ou wallon. Il est francophone s'il a complété ses

études dans une maison d'enseignement du régime français et il est néerlandophone s'il a complété ses études dans une maison du régime néerlandais. Ainsi, plusieurs anciens fonctionnaires flamands remplissaient des postes du régime français quand la loi de 1932 fut appliquée. Certains consentirent alors à changer de régime et d'autres pas. Dans le cas où le fonctionnaire a une scolarité mixte, c'est la langue du concours auquel il s'est présenté qui détermine son appartenance à un régime linguistique ou à l'autre. Il n'est pas possible maintenant au candidat bilingue de changer de régime linguistique une fois qu'il est fonctionnaire afin de poser sa candidature à un poste supérieur au sien qui deviendrait disponible dans l'autre régime.

L'adoption de la langue de la scolarisation et du concours fait que la représentation des fonctionnaires selon l'ethnie demeure une question controversée. Les statistiques officielles indiquent le nombre des fonctionnaires de chaque régime. Les associations de fonctionnaires n'admettent pas ces chiffres et produisent elles-mêmes des statistiques différentes. L'association wallonne dénombre chez les fonctionnaires du régime français ceux de langue maternelle néerlandaise et les attribue au groupe ethnique flamand. L'association flamande, par contre, dénombre dans le régime néerlandais les bilingues qu'elle considère francophiles et elle les attribue à la représentation wallonne. De ces litiges découlent l'existence de trois ensembles de statistiques différentes.

L'application de la loi de 1932, néanmoins, a contribué à l'égalisation des représentations flamande et wallonne dans la fonction publique. Elle a permis, d'une part, la néerlandisation des services publics en Flandre avec l'abandon du bilinguisme au nord de la frontière linguistique et, d'autre part, le recrutement de néerlandophones dans les services décentralisés du nord du pays qu'ils soient de l'Etat belge, de la province ou des communes. Le recrutement de fonctionnaires bilingues, en raison de leur bilinguisme, ne s'est continué qu'à Bruxelles et pour des emplois où le fonctionnaire doit être en rapport avec le public. Graduellement, en pays flamand, la préférence accordée au bilingue a disparu parce que la loi ne permettait pas que des services bilingues soient offerts.

En même temps, par ailleurs, le bilinguisme devenait requis du petit fonctionnaire en rapport avec le public à Bruxelles. Le développement d'une administration centrale bilingue favorisait le recrutement des Flamands dans la capitale: pour les postes de petits fonctionnaires derrière des guichets, qui doivent être bilingues dans la région bilingue, et pour les postes administratifs moyens et supérieurs où les néerlandophones doivent être représentés paritairement. Il n'y a donc pas de doute que la loi a favorisé les Flamands, largement sous-représentés avant 1930. Néanmoins, au cours de la dernière décennie ceux-ci se sont plaints de n'être pas adéquatement représentés encore et ils ont appuyé l'adoption de nouvelles lois linguistiques mieux armées de méthodes de contrôle.

3. Réclamations flamandes, 1950-60

Les statistiques officielles indiquent que vers 1960, dans la plupart des ministères, les fonctionnaires de chaque régime linguistique atteignent une représentation paritaire dans l'ensemble des cadres administratifs formés de diplômés universitaires. Un examen de ces statistiques démontre, par ailleurs, que les fonctionnaires du régime néerlandais occupant des postes supérieurs sont cependant plus jeunes. Ils sont donc surreprésentés aux paliers inférieurs de la classe des hauts fonctionnaires et sous-représentés aux paliers les plus élevés de cette classe. Comme on a dû tenir compte des droits acquis par les fonctionnaires en place, on a recruté au bas de la classe des hauts fonctionnaires des nombres appropriés pour compenser à la sous-représentation flamande sans trop mettre en danger la représentation wallonne future. Cette opération s'est avérée fort difficile dans un système où l'on doit nécessairement passer par tous les paliers, le recrutement à un palier intermédiaire ou supérieur étant impossible. Afin d'apaiser les réclamations flamandes, on a dû aussi permettre des promotions accélérées aux fonctionnaires néerlandophones. L'on a encouru du fait l'ire des fonctionnaires wallons.

Deux ministères n'avaient pas en 1960 donné satisfaction aux Flamands et ils étaient le plus souvent l'objet de questions aux Chambres: la Défense nationale et les Affaires étrangères. Les Forces armées ont choisi en 1938 d'assurer une représentation néerlandophone-francophone chez les officiers

proportionnelle à celle des recrues de chaque communauté au service militaire, soit: 60-40%. La Seconde Guerre mondiale empêcha de mettre cette décision en pratique et l'on commença à l'appliquer en 1948. Le secteur militaire a choisi, par ailleurs, d'effectuer le renouvellement de ses cadres uniquement à partir des niveaux subalternes par un recrutement approprié à l'Ecole militaire. Quelque douze années plus tard, en 1960, ce n'était donc qu'au niveau du lieutenant que les proportions désirées étaient atteintes et en 1965 à celui de capitaine. Par le choix de l'Ecole militaire comme niveau de contrôle, ce ne sera donc que vers 1975 que les généraux belges, et tous les cadres d'officiers, seront à 60% néerlandophones et à 40% francophones. Entre-temps, les Forces armées sont l'objet de récriminations de la part de certains Flamands bien qu'elles soient très bien engagées dans leur transformation linguistique et qu'elles exigent le bilinguisme chez les officiers.

La sélection d'autant de fonctionnaires néerlandophones que de fonctionnaires francophones à tous les niveaux et un certain parallélisme des structures ont pu se justifier par la division à peu près égale du territoire et de la population. Une parité générale, plutôt que spécifique à chaque secteur, a d'ailleurs été acceptée comme objectif. Les Wallons n'ont pas cru, par exemple, devoir être représentés paritairement dans l'administration des affaires maritimes de l'Etat, affaires situées largement en Flandre; ni les Flamands, dans le secteur des forêts situées, elles, en Wallonie.

Dans cette perspective, il est compréhensible que l'Etat ait tardé à accorder aux Flamands une représentation paritaire dans les services diplomatiques et consulaires. Le fonctionnaire belge à l'étranger a utilisé et utilise davantage le français que le néerlandais. L'opinion flamande a accordé néanmoins beaucoup d'importance au privilège qu'elle réclame que les siens représentent la Belgique; ceci semble tenir à trois considérations: i) qu'il s'agit d'emplois désirables dans la fonction publique, ii) que le caractère biculturel du pays ne serait pas bien présenté à l'extérieur, par les fonctionnaires d'un seul groupe, iii) que le développement industriel des deux régions du pays dépend de l'appui de l'étranger et que les deux régions sont en concurrence à cet égard. Chacune veut avoir des représentants importants à l'étranger pour des raisons économiques aussi bien que culturelles.

La dissatisfaction flamande par rapport à la fonction publique ne se limitait pourtant pas à hâter l'égalisation dans les ministères et surtout dans les deux secteurs jugés récalcitrants: le militaire et le diplomatique. Elle s'attaquait aussi aux régies d'Etat et à l'administration communale de l'agglomération bruxelloise.

Les régies d'Etat forment, par rapport à la fonction publique proprement dite, un ensemble d'institutions gouvernementales plus autonomes. A son origine un nouvel organisme parastatal peut recruter son personnel de cadres sans passer par le secrétariat général ou recrutement des fonctionnaires. Les traitements accordés diffèrent aussi de ceux de la fonction publique. Ces organismes nationaux n'ont pas été soumis non plus, comme les ministères, aux lois linguistiques des années '30. Les milieux flamands soulevèrent donc la question de la représentation linguistique à leur endroit et celle de l'usage des langues dans ceux de ces organismes situés en Flandre: les Chemins de fer, l'aéroport de Zaventem et le Centre de Recherches atomiques de Mol , etc. Les lois linguistiques des années 1962 et 1963 allaient permettre de tenter d'exercer un contrôle sur ces organismes.

L'administration communale dans l'agglomération bruxelloise fut aussi une question litigieuse. La loi de 1932 laissait aux autorités communales de la région bruxelloise et à celles de la frontière linguistique le choix de leur langue administrative. Les élus du peuple, députés, bourgmestres, échevins, n'ont pas, comme les fonctionnaires à être de langue déterminée. Toutes les communes de l'agglomération bruxelloise choisirent le français comme langue administrative unique. Mise en présence de cette pratique, qui s'accompagna souvent d'un refus d'offrir des services communaux en langue néerlandaise, l'opinion flamande insista sur la nécessité d'abolir le choix et d'obliger les communes de la capitale à utiliser les deux langues dans leurs actes publics et à offrir des services bilingues. Quant aux communes périphériques flamandes, on insista pour qu'elles demeurent néerlandophones et accordent la priorité au néerlandais, alors même qu'elles accorderaient sur le plan scolaire des priviléges à la minorité française qui y avait élu domicile. Il appert que les dispositions prises dans l'ensemble de la fonction publique centrale après 1930 pour effectuer une répartition des postes selon la langue n'avaient pas été prises dans la fonction publique de plusieurs communes de

la région bruxelloise. C'est aussi afin que ces dispositions commencent à être prises que l'opinion et les parlementaires flamands réclamèrent de nouvelles lois.

4. Nouvelle loi en matières administratives

La loi sur l'usage des langues en matières administratives de 1963 est la plus importante loi linguistique avec celle qui redéfinit dès 1962 les frontières des régions où les lois linguistiques s'appliquent. Elle concerne la fonction publique centrale, provinciale et communale. Elle spécifie, plus exactement que la loi antérieure, les situations où l'usage du néerlandais, du français et ces deux langues est obligatoire et celles où il est permis. La loi de 1963 n'accorde pas en Flandre de services publics en français, sauf dans les régions touristiques où certains services seront offerts en allemand, en anglais, en français et en néerlandais. Elle ne permet pas aux administrations locales, au port d'Anvers par exemple, d'offrir des services douaniers en langue française aux firmes locales ou étrangères y faisant affaire. Dans les transports, la priorité est accordée en premier lieu à la langue de la région: les agents n'utilisant l'autre langue que s'il s'avère nécessaire. L'application de la nouvelle loi confirme donc que le bilinguisme n'est pas une condition d'emploi en Flandre ou en Wallonie pour les agents de l'Etat.

La loi effectue aussi un contrôle indirect sur les entreprises. Elle exige que celles-ci émettent dans la langue de la région tout document ayant un caractère public, c'est-à-dire tout document qu'un fonctionnaire local doit viser. Il en est ainsi, par exemple, de la comptabilité et des états financiers des firmes soumis à l'examen des fonctionnaires de l'Etat par l'entremise de services décentralisés. Par une extension de la portée de la loi, on tenta même de régir les rapports entre patrons et employés d'un point de vue linguistique dans les grandes entreprises bénéficiant de contrats de l'Etat ou étant d'une importance telle qu'elles pouvaient être déclarées d'utilité publique. L'application de ces dernières dispositions a rencontré des obstacles car la loi, interprétée de façon aussi étendue, allait à l'encontre du principe constitutionnel de la liberté linguistique dans l'activité privée.

Les tentatives faites par l'Etat pour appliquer la loi et pour modifier la Constitution de 1831 indiquent clairement que la question linguistique est perçue en Belgique dans son rapport étroit avec la division du travail et l'accessibilité à l'emploi selon la langue. L'unilinguisme territorial s'étant avéré un avantage en Flandre dans le secteur public pour les néerlandophones contre les francophones flamands, on a voulu étendre l'emploi de cette mesure à d'autres aspects importants de la structure sociale et particulièrement à la grande entreprise industrielle.

Dans la région de Bruxelles, les administrations communales doivent avoir recours maintenant aux deux langues au sein de la capitale. Dans bien des cas les petits employés communaux étaient des Bruxellois néerlandophones qui, traditionnellement, avaient fait leur travail uniquement en français. Tous ceux-ci n'ont pas montré beaucoup d'enthousiasme d'ailleurs au sujet de l'obligation d'utiliser sur demande leur langue maternelle parce qu'ils connaissaient mieux leur métier de scribes en français qu'en néerlandais.

L'application de la loi obligera néanmoins les administrations à rendre leur fonction publique paritaire à tous les niveaux. Les communes de l'agglomération étant des villes de dimension moyenne, le dédoublement de leurs cadres ne leur est pas aussi facile qu'il l'est pour l'administration centrale des ministères. La loi exige, par exemple, que les agents et fonctionnaires soient de l'un ou l'autre régime linguistique, que leurs dossiers personnels soient dans leur langue et qu'on transige avec eux dans leur langue pour toute activité ayant trait à leur carrière: embauchage, promotion, mesures disciplinaires, etc. Ces pratiques se sont développées dans les ministères graduellement depuis 1932 et les communes de Bruxelles doivent dorénavant s'y conformer. Alors que ces mesures ont pu s'institutionnaliser économiquement dans les grands services de l'Etat, toutes les communes n'ayant pas pris des mesures préparatoires à cet effet avant que la loi ne les y contraignent, leur adoption représente des déboursés relativement considérables pour des administrations composées de peu d'employés et des changements considérables d'attitudes. On doit souligner aussi que certaines administrations n'ont pratiquement que des francophones comme résidents et dans leurs cadres administratifs intermédiaires et supérieurs. Le changement exigé leur apparaît encore peu justifiable démographiquement ou socialement.

Les communes les plus récalcitrantes dans le passé à accorder des services bilingues au public s'adressant à leurs guichets sont celles dont la population fut presque entièrement francophone. A présent, elles consentiraient à avoir des employés de chaque régime linguistique proportionnellement à leur population de chaque langue et à assurer des services dans les deux langues. Ce n'est pas, cependant, ce que la loi exige. En raison du fait que Bruxelles est la capitale d'un pays bilingue, la loi de 1963 exige la représentation paritaire à tous les niveaux dans le fonctionnariat communal et elle exige aussi que tous les agents qui sont en rapport avec le public soient bilingues. Cette exigence s'applique dans la capitale aux services de l'Etat: P.T.T., Chemins de fer, douanes, etc. La loi exige qu'elle s'applique maintenant aux services communaux de taxes, de police, d'état civil, etc.

La politique de l'Etat au sujet de l'enseignement oblige aussi les autorités communales à créer dans la capitale des écoles publiques de chaque langue. Les responsabilités des communes de la capitale dans l'enseignement se trouvent aussi accrues ainsi que le besoin de développer pour chaque système scolaire une structure administrative adéquate.

Les dispositions les plus nombreuses de la loi linguistique en matière administratives concernent cependant l'administration centrale dans les ministères à Bruxelles. Nous ferons état des dispositions principales et de la façon dont elles furent appliquées jusqu'à présent.

a) Dispositions ayant trait à l'administration centrale

Les dispositions ayant trait à l'administration centrale furent adoptées après que diverses alternatives furent proposées. Reconnaissant l'avantage d'une fonction publique bilingue, les parlementaires consultèrent les associations de fonctionnaires au sujet de l'exigence du bilinguisme dans les cadres administratifs. Il fut donc proposé, avant la formulation d'un projet de loi, que l'Etat exigerait le bilinguisme de ses nouveaux cadres: ceux assumant à l'avenir le poste de directeur, celui du premier grade supérieur. Les fonctionnaires flamands acceptèrent cette proposition, qui fut rejetée par les fonctionnaires wallons persuadés que cette commune exigence favorise-

rait les Flamands "pour qui la connaissance du français est généralement avantageuse alors que la connaissance du néerlandais ne l'est pas pour les francophones". La proposition du bilinguisme étant rejetée par les Wallons, leurs collègues flamands firent admettre que l'unilinguisme jouerait dans les deux sens, que la connaissance du français ne serait pas une condition d'embauche ou de promotion pour les cadres flamands et que ceux-ci n'auraient l'obligation que de travailler dans leur propre langue. L'unilinguisme des fonctions administratives et le bilinguisme de la fonction publique étant des principes acceptés, on chercha des moyens d'assurer la communication entre les deux structures parallèles qui résulteraient.

On crut pouvoir atteindre cette fin en accordant une prime aux bilingues. Les Wallons auraient sans doute accepté cette mesure éventuellement, si les Flamands l'avaient acceptée. Au lieu de la réclamer, ceux-ci la refusèrent quand elle leur fut offerte. Ce refus fut proposé par l'association des fonctionnaires flamands à ses membres qui leur indiqua qu'il s'agirait du "salaire de l'opprobre" grâce auquel l'Etat pourrait exiger ensuite du fonctionnaire flamand qu'il continua de travailler en français, alors que son collègue francophone demeurerait unilingue.

La proposition d'une prime au bilinguisme étant refusée, on incorpora dans la loi la création de cadres néerlandais, bilingues et français et la nomination d'adjoints linguistiques aux hauts fonctionnaires unilingues.

La loi prévoit que la fonction publique belge recruterá 40% de néerlandophones du régime néerlandais, 10% de néerlandophones du régime bilingue, 10% de francophones du régime bilingue et 40% de francophones du régime français. Le vingt pour cent de bilingues fut jugé adéquat pour assurer la liaison entre la double structure unilingue. Les fonctionnaires du régime néerlandais et ceux du régime français peuvent donc, en théorie, faire carrière au sein de 50% de la fonction publique, c'est-à-dire que s'ils sont bilingues de fait ils peuvent, par exemple, passer de leur liste à la liste bilingue de leur groupe pour s'assurer une promotion et revenir par la suite à leur propre liste afin de se porter candidat à une autre promotion en tant que néerlandophones unilingues. Il n'y a pas cependant, au même palier, de différence de traitement dans le régime bilingue par rapport aux deux régimes unilingues.

Finalement, la loi prévoit que les hauts fonctionnaires d'un régime unilingue, secrétaire général, inspecteur général, etc., puissent avoir un adjoint de l'autre régime; ceci a été justifié afin d'assurer l'équivalence des textes légaux que les hauts fonctionnaires préparent sous forme de projets de loi et l'unité de jurisprudence en matière administrative. L'adjoint linguistique doit être de même rang ou d'un rang immédiatement inférieur à celui qu'il seconde. Dans l'éventualité où il n'est pas de ce grade, il obtient à titre personnel une promotion hors cadre, c'est-à-dire qu'il garde son titre antérieur jusqu'à ce qu'une promotion régulière lui soit due mais qu'il touche le traitement approprié à sa promotion hors cadre pour autant qu'il conserve son rôle d'adjoint linguistique.

b) Applications initiales des dispositions prises

La loi nouvelle a moins de trois années d'existence. On ne peut prévoir comment elle sera appliquée à l'avenir. Plusieurs responsables de la fonction publique et plusieurs observateurs de la scène belge sont d'avis que certaines dispositions de la loi ne seront pas appliquées. Le cadre bilingue à ce jour n'existerait qu'en théorie. Il n'y a aucune obligation pour le fonctionnaire d'y entrer et guère de gratification n'est offerte pour l'y inciter. Au contraire, les fonctionnaires verraient le cadre bilingue, s'il se créait, comme un groupe de fonctionnaires auquel les deux cadres unilingues donneraient le gros de leur travail: il est peu de dossier important qui ne contienne de documents des deux langues principales et tous ces documents, dit-on, passeraient au cadre bilingue sitôt que son existence confirmerait l'unilinguisme total des deux cadres unilingues.

En pratique, les fonctionnaires flamands demeurent bilingues. Ils ont le privilège de travailler surtout en néerlandais mais ils consentent de fait à travailler en français avec leurs collègues ou leurs supérieurs francophones. Le poste d'adjoint linguistique favorise cette coopération. Ce sont les francophones unilingues qui ont besoin d'offrir cette promotion car les néerlandophones sont d'habitude eux-mêmes bilingues. Certains fonctionnaires flamands se seraient attiré particulièrement la colère des francophones, dit-on, d'autre part, quand, détenant un poste de francophone en raison de leurs études faites en français, ils pousseraient l'outrage jusqu'à

à l'application d'un adjoint bilingue dans l'administration. La nécessité de veiller à ce que les deux communautés soient équitablement représentées dans les services administratifs a été soulignée. Les deux communautés bilingues pourraient faire bien mieux que de faire perdre à l'origine flamande et très francisée ait autant besoin d'un adjoint bilingue qu'il n'en faut, lorsque qu'il n'y aillent. Il convient surtout de signaler que le deuxième adjoint bilingue devra être aussi.

b) Relations patronales-syndicales dans la fonction publique

Les agents et les fonctionnaires jouissent de la liberté syndicale dans tout les travailleurs belges. Ils peuvent être membres individuellement de n'importe lequel syndicat. Les grands syndicats sociaux-chrétiens, socialistes ou libéraux fédérés ou de petits syndicats indépendants. La plupart sont partie des deux grands syndicats: la Confédération des Syndicats Chrétiens et la Fédération Générale du Travail de Belgique. Ces deux syndicats n'ont pas pris position, par ailleurs, sur les exigences linguistiques dans la fonction publique. Ils ont défendu, néanmoins, les droits acquis de leurs membres quand ceux-ci ont été mis en danger par l'application des lois linguistiques. Par rapport aux droits acquis, les syndicats défendent les intérêts des fonctionnaires flamands et des fonctionnaires wallons indifféremment, puisque les syndicats sont unitaires et ont des membres des deux groupes.

En plus des syndicats, qui détiennent les meilleurs moyens de défense de l'Etat, il existe deux associations de fonctionnaires, l'une flamande et l'autre wallonne. Ces associations ne sont pas des syndicats et l'on est donc généralement membre de l'association et d'un syndicat en même temps. Il n'y a pas d'incompatibilité entre ces deux. Les associations ont été formées pour défendre les intérêts culturels de chaque communauté. Leur fonction principale est de donner avis sur l'application des lois linguistiques dans le secteur public. Ces deux associations ayant leurs membres dans les deux communautés, il devient de leur être proposé de faire partie de la commission de leur secteur. C'est ainsi que certains de ces comités des Chambres chargés d'élaborer les projets de lois linguistiques prirent l'avis des associations. La Commission Permanent de Contrôle Linguistique, chargée par les Chambres de surveiller l'application des lois a aussi pris l'avis des deux associations et leur a demandé de mettre à sa disposition les résultats de leurs études.

Les fonctionnaires de chaque régime linguistique se trouvent donc à disposer chacun d'un groupe de pression dont les leaders définissent la politique que chaque groupe doit adopter. L'usage de pressions a aussi des implications politiques. Quand elles ont besoin de données officielles sur la division du travail selon la langue dans un secteur donné de la fonction publique, les associations demandent à des députés qui leur sont sympathiques de poser en Chambre une ou des questions au Ministre de l'Intérieur ou au ministre responsable d'un ministère donné. C'est surtout à partir des réponses à ces questions parlementaires que des statistiques sont maintenues à jour sur la représentation des deux éléments linguistiques dans la fonction publique.

Par le jeu des forces politiques et administratives, une balance du pouvoir s'est établie. Elle a été favorable à l'accroissement de la représentation flamande et à la poursuite de l'objectif de la parité. On souligne que les ministres belges se sentent obligés d'atteindre cet objectif le plus rapidement possible. Au Ministère des Affaires Etrangères, on a eu recours, par exemple, sous l'égide d'un ministre associé flamand, à des mesures de promotions rapides et hors cadres pour effectuer une égalisation jugée nécessaire. Cette mesure fut ensuite désavouée par les syndicats qui se portèrent à la défense des droits acquis par des fonctionnaires préalablement en place. Les nominations furent déclarées nulles parce qu'elles enfreignaient les lois gouvernant la fonction publique. La coalition gouvernementale Lefèvre-Spaak dut modifier la loi par l'adoption d'une mesure d'urgence afin de faire renommer les cinquante diplomates flamands disqualifiés. Ces événements témoignent du sérieux de la lutte pour l'obtention d'emplois sous le couvert des lois linguistiques et ils indiquent l'égalité des forces en présence sous le gouvernement Lefèvre-Spaak d'avant mai 1965.

d) Perspectives d'avenir

La loi de 1963 n'est pas le seul changement récent dans la fonction publique. En 1964, on a créé un secrétariat général responsable de la sélection et de la formation des cadres administratifs supérieurs. Ce nouvel organe s'ajoute au secrétariat général responsable du recrutement et enlève à ce dernier beaucoup de ses prérogatives par rapport aux hauts fonctionnaires

futurs, les diplômés des universités. Le nouveau secrétariat a eu comme première mission de standardiser les grades supérieurs dans les divers ministères et de créer une équivalence entre les titres comme une échelle analogue des traitements. Il compte aussi obtenir une majoration des traitements et abolir éventuellement le cumul des emplois.

Il convient particulièrement de signaler, par ailleurs, que le secrétariat joue un rôle important dans la formation du personnel de cadre. Ce personnel, qui sort de l'université, reçoit une formation dans les principes de l'administration et il fait pendant un an des stages d'apprentissage dans divers ministères. Le centre de formation du secrétariat offre séparément une instruction en langue française et une instruction en langue néerlandaise. Il permet cependant aux deux groupes d'aspirants de se côtoyer et il offre des cours intensifs de langue qui sont fort suivis. Cette disposition laisse présager la possibilité que chez les nouveaux fonctionnaires qu'on est en train de recruter on soit éventuellement plus facilement bilingue à Bruxelles que chez ceux qui étaient en place quand se manifestèrent les luttes linguistiques. Le bilinguisme des fonctionnaires wallons serait à la hausse.

Au niveau des cadres supérieurs actuels, on a recours à la traduction simultanée lors de meetings officiels. Ceci s'avère particulièrement nécessaire quand des responsables de services décentralisés sont réunis au ministère et qu'ils viennent de Flandre et de Wallonie à la fois. En dehors de ces occasions, cependant, il semble se manifester chez les fonctionnaires francophones une connaissance passive du néerlandais, c'est-à-dire une compréhension de la langue écrite et parlée qui permet que des réunions aient lieu où chacun utilise sa propre langue. Ce mode de communication semble encore plus satisfaisant pour les francophones que pour les néerlandophones néanmoins: si ceux-ci savent bien le français, ils ont tendance à adopter la langue de leurs interlocuteurs et les réunions initialement bilingues deviennent rapidement unilingues. Cette tendance décroît, par ailleurs, à mesure que s'augmente le nombre des Flamands pour qui le français est une langue seconde qu'ils ne possèdent qu'imparfaitement au lieu d'être la langue qu'ils savent le mieux. Avec une égalisation entre les deux groupes

de la connaissance de la deuxième langue, on prévoit que l'usage par chacun de sa langue maternelle augmentera et créera un nouveau mode de rapports dans la fonction publique.

5. Conséquences pratiques pour la fonction publique

Le choix du bilinguisme de la fonction et de l'unilinguisme du fonctionnaire a mené à la création de structures parallèles dans la fonction publique.

Le ministère où ce parallélisme a été le plus poussé est celui de l'Education nationale dans lequel on avait, en 1964-65, un ministre franco-phone pour l'éducation proprement dite et un ministre néerlandophone pour la culture. Il n'est pas surprenant, par ailleurs, que ce soit ce ministère dont l'œuvre est largement culturelle qui se soit scindé. Les fonctionnaires de ce ministère comprennent, en plus des cadres administratifs, les enseignants du secteur public et les "contrôleurs" de l'enseignement libre subventionné. C'est à lui que se rattache aussi les divers organismes de diffusion culturelle — académies, théâtres, information, radio, télévision, etc. En raison du caractère culturel de l'activité relevant du Ministère de l'Education, des Cultes et de la Vie Culturelle, l'existence de deux peuples au sein d'un Etat unitaire laissait prévoir le recours au parallélisme dans ce domaine.

Le parallélisme est moins marqué, parce que moins nécessaire, dans d'autres ministères. Le travail des agents de l'Etat et des fonctionnaires en dehors de la capitale crée de lui-même territorialement un parallélisme. Dans les bureaux de la capitale, par ailleurs, on a besoin en gros d'autant d'agents et de fonctionnaires subalternes dans chaque groupe linguistique. Le fait d'embaucher certains pour s'occuper des affaires néerlandaises et d'autres pour s'occuper des affaires françaises n'augmente pas appréciablement le nombre total des fonctionnaires. Ceux qui font chacun dans sa langue un travail routinier équivalent sont d'ailleurs en mesure de s'entr'aider: pendant les vacances annuelles, par exemple, les fonctionnaires des deux régimes font le travail les uns des autres. Il est extrêmement rare qu'un fonctionnaire se prévale de son droit de ne traiter que des affaires transi-

gées en sa langue. Ceci, surtout au niveau des petits employés qui manipulent des formulaires et des dossiers standardisés. Ils acquièrent une connaissance suffisante de l'autre langue, par la force des choses, pour suppléer temporairement à l'absence d'un collègue de l'autre langue ou pour l'aider quand il est débordé de travail. Il s'agit là d'un processus d'échange de services qui va dans les deux sens.

Au niveau des responsabilités administratives intermédiaires et supérieures, le bilinguisme de la fonction publique intensifie le parallélisme. Le rôle de l'adjoint linguistique constitue certes la création d'une structure supplémentaire. Mais de toute façon, le nombre des très hauts fonctionnaires qui ont droit à cette aide n'est pas très considérable. Il y a aussi une justification pratique, au niveau de l'élaboration des politiques administratives générales, pour que les fonctionnaires représentant les diverses communautés du pays: bruxellois, flamands et wallons, tiennent compte chacun des particularismes de leur région. De façon moins formelle, l'on a traditionnellement tenu compte dans la fonction publique belge des intérêts catholiques, libéraux et socialistes en faisant un savant dosage des idées représentées. Le parallélisme des cadres supérieurs permet donc d'étendre aux divisions ethno-linguistiques la représentation des opinions qui jouent dans la fonction administrative.

La représentation paritaire dans l'ensemble de la fonction publique n'empêche pas, pour autant, la création et le maintien de fiefs flamands ou wallons dans certains ministères ou sections de ministères. L'attribution des responsabilités ministérielles joue elle-même en ce sens: le maintien prolongé d'un ministère sous un titulaire d'un groupe linguistique a la réputation de créer et de maintenir de tels fiefs. Les distributions non aléatoires des postes supérieurs sont cependant, aux pressions de l'association des fonctionnaires dont les membres se sentent lésés.

Il convient aussi d'ajouter que le ministre bilingue possède plus de liberté que l'unilingue dans le choix de son cabinet, un ensemble de hauts fonctionnaires hors cadres qui sont ses conseillers personnels, qui ne dépendent pas de la fonction publique proprement dite mais qui jouissent... d'un

pouvoir réel. L'unilingue, généralement francophone, doit être secondé dans son cabinet par un important adjoint bilingue identifié à l'autre groupe. S'il choisit une personne qui n'a pas l'appui du groupe qu'elle représente, le ministre devient doublement suspect. Si, d'autre part, il est secondé par un intransigeant, il se nuit auprès de son propre groupe. Ces faits illustrent la politisation de la question ethno-linguistique dans l'administration mais, en même temps, l'existence de mesures et de contre-mesures de contrôle.

a) Absence de données détaillées

Afin d'examiner en détail le fonctionnement de la fonction publique belge, deux sortes de données auraient été requises: (i) des statistiques complètes sur la représentation de chaque groupe linguistique et (ii) l'observation des activités quotidiennes de travail dans plusieurs situations représentatives.

Les statistiques que l'on nous avait promises au Ministère de l'Intérieur, responsable de la fonction publique, et dans chacune des deux associations de fonctionnaires ne nous ont pas toutes été remises. Des statistiques partielles nous ont été communiquées, par ailleurs, qui semblent assez représentatives compte tenu du fait que le gouvernement, les fonctionnaires flamands et les fonctionnaires wallons indiquent tous trois que l'on a atteint la parité sauf dans quelques secteurs problématiques. C'est grâce aux statistiques dont nous disposions que nous avons donné plus haut un aperçu général de l'état actuel de la division du travail quant aux cadres supérieurs.

Il ne nous fut pas possible, par ailleurs, d'observer longuement le travail quotidien. Dans les ministères et les administrations communales que nous avons visités, nous n'avons eu l'occasion que de rencontrer quelques hauts fonctionnaires qui nous ont entretenu de la question linguistique plutôt que de nous permettre de l'observer. La rencontre de nombreux hauts fonctionnaires et ministres permet pourtant de faire quelques observations.

b) Usages observés

Les hauts fonctionnaires belges s'entourent d'adjoints immédiats de leur propre groupe linguistique. Le personnel de bureau chez un haut fonctionnaire, tout en étant bilingue, utilise préférablement la langue du patron. En rendant visite à des fonctionnaires francophones, nous avons observé que, généralement, les livres, dossiers, documents qui les entouraient étaient français. Nous avons noté aussi que leurs appels téléphoniques, reçus en notre présence, s'effectuaient en français. L'impression opposée fut retenue de nos rencontres avec des fonctionnaires flamands à Bruxelles. Leurs bureaux et leurs instruments de travail étaient néerlandophones. La vaste majorité de leurs appels téléphoniques s'effectuaient aussi en néerlandais. Exceptionnellement, par ailleurs, ces personnes recevaient des communications en français auxquelles elles répondaient en cette langue. Il ressort des observations faites qu'elles confirment les témoignages recueillis à l'effet que le fonctionnaire néerlandophone fait une large partie de son travail en sa langue mais qu'il doit utiliser aussi le français pour se mettre en rapport avec des collègues.

Ce lien doit être établi à deux égards: (i) quant à la communication orale et (ii) quant à des rapports écrits au sujet de projets novateurs. Le travail routinier d'ordre administratif peut être fait par le néerlandophone en sa langue et beaucoup du travail définitif relatif à des mesures administratives internes. Quand il s'agit, par ailleurs, de l'élaboration de politiques nouvelles sujettes à des discussions entre divers départements ou sections, le fonctionnaire flamand, s'il est bilingue, considère qu'il est souhaitable pour lui de travailler en français afin que sa communication s'adresse rapidement à tous ceux qu'elle touche et qui comprennent souvent des fonctionnaires francophones et unilingues. L'observation le plus généralement recueillie est donc une expression de satisfaction mitigée chez les néerlandophones en présence de la possibilité d'utiliser largement leur propre langue mais de la nécessité d'utiliser aussi le français afin d'être efficaces.

Le sentiment de cette nécessité est évident aussi dans la description des procédures utilisées pour recruter les fonctionnaires. Le personnel

recruteur des secrétariats généraux au recrutement et à la formation comprend des hauts fonctionnaires qui sont francophones et bilingues. Ils participent aux jurys d'admission et de promotion des candidats néerlandophones pour les postes des cadres et n'interagissent avec eux que dans la langue de ces derniers, le néerlandais. Ils peuvent souligner, par ailleurs, la nécessité pratique du bilinguisme et l'avantage qu'il présente. De façon subtile, et sans aller à l'encontre de la loi qui ne permet pas de prendre en considération la connaissance du français, ils font apprécier au fonctionnaire flamand que des dispositions personnelles généreuses à cet égard représentent des qualités appréciées.

Nos observations et les témoignages que nous avons recueillis indiquent donc que le bilinguisme est requis, en général, du haut fonctionnaire flamand. Cette exigence est différente, par contre, de l'exigence antérieure aux lois linguistiques qui lui demandait de pratiquer l'usage prioritaire du français et de ne se servir de sa langue que pour mettre des données flamandes à la disposition d'un Etat francophone. Cette période est révolue à Bruxelles, nous a-t-il semblé.

Les agents de l'Etat dans la capitale, par opposition aux fonctionnaires, sont majoritairement flamands dans tous les postes qui impliquent un contact avec le public. Le bilinguisme étant requis derrière chaque guichet, tout recours à des services publics routiniers met la population en rapport avec des agents bilingues dont l'embauchage a requis qu'ils se soumettent à une épreuve linguistique. La rareté du bilinguisme chez les francophones signifie que les postes d'agents de l'Etat sont remplis par des néerlandophones dont la connaissance de la langue française peut souvent laisser à désirer esthétiquement pour qui se soucie de purisme dans l'accent ou la phrase. Symboliquement, cet aspect de la question linguistique a sans doute son importance.

L'Etat devait faire un choix entre deux alternatives: reconnaître la réalité sociale bruxelloise restreinte, celle des résidents de l'agglomération majoritairement francophones, ou reconnaître une réalité sociale plus vaste, Bruxelles en tant que capitale d'un pays bilingue, envahie quotidiennement par des citoyens — fonctionnaires, hommes d'affaires, ouvriers, ménagères venant faire des courses — qui résident dans les deux régions

linguistiques. C'est la plus grande réalité sociale qui a été reconnue par l'Etat belge, d'abord dans les organismes qui dépendent de l'administration centrale et plus récemment dans les organismes communaux. Ce choix crée des perturbations parce qu'il s'accorde mal à la réalité sociale locale et qu'il utilise la législation pour transformer celle-ci.

On ne saurait passer sous silence, de plus, que les modifications de la division du travail dans la fonction publique n'a pas amené une transformation aussi marquée dans le reste de la capitale. Sans doute, les maisons d'affaires de distribution ont-elles eu recours à des employés bilingues derrière leurs comptoirs pour plaire aux clients des deux langues. On a essayé aussi, dans l'enseignement et dans les arts, d'augmenter l'importance de la vie culturelle flamande dans la capitale. Ces efforts ne semblent pas suffisants, par ailleurs, pour amener les agents et les fonctionnaires flamands à s'établir à Bruxelles en grand nombre. Compte tenu des facilités de transport et de la localisation de Bruxelles à la frontière de la Flandre et de la Wallonie, les fonctionnaires flamands préfèrent faire la navette entre les banlieues flamandes et les villes du nord et leur lieu de travail à Bruxelles. Cette préférence, en un sens, continue le contraste entre la capitale des officines de l'Etat et la capitale résidentielle et industrielle: l'une est de deux langues de fait, alors que l'autre ne l'est que plus officiellement dans ses seuls services publics.

6. Conclusions

La fonction publique ne constitue qu'un aspect de la vie socio-économique. Il s'agit pourtant d'un aspect important en raison de son caractère public. Ce caractère place l'activité sous le contrôle de l'opinion et l'opinion développe une force politique à laquelle la société doit se soumettre.

C'est ainsi qu'en Flandre, au cours d'une période d'environ trente ans, la langue administrative est devenue exclusivement le néerlandais alors qu'elle avait été le français pendant un siècle. Cette transformation de l'activité dans le secteur public a eu concurremment une grande influence sur l'activité de caractère privé. Elle a permis au peuple d'admettre la possibilité

d'utiliser sa langue dans d'autres activités que celles de la vie communautaire: à la maison, à l'église, dans le village. Elle a amené le peuple, en tant que consommateur de produits matériels et spirituels, à exiger qu'on ait recours à son idiome plutôt que lui à une autre langue. Par l'entremise des corps intermédiaires, gouvernement local, groupes de pression parapolitiques, syndicats, associations professionnelles, le peuple de Flandre a exigé aussi que le droit au travail lui soit généralement accordé en sa langue. Les entreprises établies en Flandre, et leurs administrateurs jadis francophones et unilingues, sont devenus des organes, involontairement peut-être, de développement culturel en langue néerlandaise. La transformation du secteur privé n'est sans doute pas complétée à cet égard. Il est évident néanmoins qu'elle a été profonde et il semble bien qu'elle se soit effectuée en grande partie parce que la fonction publique locale avait d'abord été changée.

Les changements qui se sont produits à Bruxelles au cours de la même période sont moins probants. Des forces plus considérables qu'en Flandre s'opposaient à ce que l'on atteigne les mêmes effets: le rôle de liaison de la capitale administrative entre les diverses parties du territoire et l'étendue de la francisation du peuple de la capitale alors que de devenir francophone était socialement nécessaire à la mobilité. On doit conclure que des changements linguistiques importants se sont pourtant produits dans la capitale depuis que l'on adopta en 1932 les plaques en deux langues pour identifier les rues, les squares et les institutions publiques.

Il est significatif de reconnaître que trois types de dispositions linguistiques furent adoptées, qui représentent divers degrés de contrôle et qui ont eu différents niveaux de succès. Dans les organismes qui permettent à l'Etat un contrôle maximum, les Forces armées, on exigea le bilinguisme des cadres afin que les officiers soient en mesure de traiter avec leurs subalternes dans la langue de ceux-ci. L'on créa donc des cadres unifiés et une division en parallèle de la masse des citoyens conscrits sans avoir à leur endroit d'exigences linguistiques. Dans les organismes publics auxquels le peuple a un accès plus direct, plus durable et plus libre, on ne réussit pas à manifester de telles exigences. On offrit dans la capitale des services

bilingues au grand public mais sans pouvoir exiger des technocrates qu'ils soient aptes à utiliser les deux langues. Bien plus, on ne réussit à transformer rapidement, avant 1960, que les secteurs qui étaient sous le contrôle le plus direct de l'Etat. On n'assura pas la représentation paritaire aux paliers supérieurs dans les organismes qui n'avaient qu'un contrôle indirect des ministères: administration communale de l'agglomération, régies d'Etat, etc. Plusieurs forces politiques durent se combiner lentement, dont celles des intérêts provinciaux de Wallonie et de Flandre en opposition avec ceux de la capitale, pour amener Bruxelles à passer à un régime mixte et assurer ainsi le partage égal des emplois publics entre les deux groupes linguistiques. Ce litige, il semble, n'est pas résolu de façon aussi prometteuse dans bien des secteurs que c'est le cas dans les Forces armées.

Le troisième type de disposition que l'on observe à Bruxelles a trait à un dernier type de bilinguisme, celui qui respecte la liberté linguistique. Il caractérise le secteur privé. Le bilinguisme est conçu ici comme la liberté d'utiliser l'une des langues officielles sans obligation d'avoir recours à l'autre. La définition de Bruxelles comme capitale bilingue accorde, à cet égard, plus de liberté que l'on a en Flandre ou en Wallonie. Dans cette situation de libre concurrence, dont des organismes publics comme les communes et les régies d'Etat voudraient profiter aussi, c'est le jeu des forces économiques et sociales qui détermine l'usage des langues, la sélection du personnel et les exigences auxquelles employés et publics doivent se soumettre.

Ce secteur d'activités à Bruxelles avantage toujours la population francophone. Les dispositions prises pour rendre la capitale bilingue, alors que le secteur public est unilingue dans le reste du pays, favorise aussi la concentration des sièges sociaux des entreprises dans la capitale afin que les firmes échappent aux contrôles linguistiques exercés maintenant en Flandre.

Tout en étant, à proprement parler, extérieures au domaine de la fonction publique, ces considérations affectent celle-ci. C'est dans le secteur public que la population néerlandophone a eu le plus de possibilités de promotion sociale dans la capitale. En obtenant un contrôle disputé de

ce secteur, elle crée dans la population francophone une tendance à ce que celle-ci se fasse une chasse gardée dans les cadres des entreprises dont elle a le contrôle. Cette réaction, par ailleurs, invite les néerlandophones à être plus combatifs dans le secteur public pour y assurer leur progrès et pour étendre le contrôle de l'Etat sur plus de domaines d'activités jadis libres.

On a là une explication partielle de la transformation d'un parti catholique et conservateur flamand en parti social-démocrate et de son alliance avec le parti socialiste de préférence au parti de la libre entreprise. C'est le parti libéral, dont les membres se recrutent majoritairement chez les Bruxellois, qui a mené le combat aux élections de 1965 contre les réclamations flamandes sur le plan linguistique et qui a fait essuyer à la coalition sociale-chrétienne-socialiste un échec suffisant pour mettre fin à la coalition et, pour le moment, au renforcement des lois linguistiques grâce à une révision constitutionnelle. Des dispositions linguistiques prises, en 1962 et 1963 à l'égard de la vie publique mais accompagnées d'une tendance à contrôler aussi éventuellement l'entreprise, firent l'objet principal de la lutte électorale en 1965.

Nul doute que pour comprendre mieux les luttes linguistiques en Belgique en rapport avec la division du travail selon l'origine ethno-culturelle il faudrait être en possession de plus de données sur les contingences de carrières dans la fonction publique et dans l'entreprise. Sans des données détaillées, permettant une analyse synchronique et diachronique, nous ne sommes pas en mesure de vérifier les hypothèses suggérées dans le présent essai. Celles-ci sont indiquées assez fermement, néanmoins, dans l'espoir qu'elles puissent avoir au moins quelque valeur comparative pour la situation canadienne.

Chapitre IV

LES SYNDICATS

A. CARACTERE GENERAL DE L'ORGANISATION SYNDICALE

1. Orientation idéologique

Le syndicalisme belge a été une force qui, comme les partis, l'administration, l'Eglise, a tendu à maintenir l'unité belge. C'est un fait reconnu, bien qu'à certains moments des factions du mouvement aient joué en sens contraire.

La tendance unitaire provient de ce que les syndicats soient liés à une idéologie: chrétienne, socialiste ou libérale, que les divisions idéologiques ne coïncident pas avec la division linguistique du pays et que l'organisation syndicale ait été unifiée au faîte de chaque groupe syndical.

L'appui syndical à l'unité nationale provient aussi de l'imbrication du syndicat dans un ensemble d'institutions nationales de même persuasion philosophique. Il existe, par exemple, un monde chrétien belge qui comprend les institutions religieuses pour le culte et l'enseignement, le parti catholique, les syndicats chrétiens, l'union des fermiers, les mutuelles d'assurances, les mouvements de jeunesse, etc. Un ensemble semblable d'institutions crée, par ailleurs, un monde socialiste et, d'autre part, un monde libéral, bien que le complexe institutionnel de ce dernier soit moins complet.

C'est au sein de chacun de ces ensembles et sous leur influence que s'est organisé et maintenu le mouvement syndical. Il est donc intégré à une réalité pluraliste, où chaque syndicat et les organismes auxquels il se relie recherchent l'appui de membres dans tout le territoire.

2. Liberté syndicale

Le principe de la liberté syndicale se devait sans doute d'être reconnu et adopté dans un pays où l'activité collective des ouvriers est congue

en rapport avec des idéologies qui se concrétisent par l'appartenance à des groupes. Dans des circonstances où les convictions philosophiques étaient transmises par la famille et déterminaient l'appartenance à un réseau de groupes complémentaires, la liberté devait être laissée aux minorités comme aux majorités de chaque région de s'affilier aux institutions de leur choix, dont le syndicat.

Le principe de la liberté syndicale permet à tout travailleur d'appartenir au syndicat de son choix, que ce soit ou non celui de la majorité de ses camarades dans l'usine, l'entreprise, l'industrie ou la région. Il n'y a donc pas un syndicat qui représente tous les ouvriers d'une usine auprès du patronat et qui soit accrédité comme tel. Chaque employeur fait face à plusieurs syndicats.

La liberté syndicale a permis l'établissement de petits syndicats indépendants en plus de trois grands. La croissance de ceux-là a été limitée par l'importance du facteur idéologique qui joue en faveur des trois idéologies principales. Certains leaders de petits partis, dont le parti nationaliste flamand (Volksunie), ont établi de petits syndicats qui, à certains moments, ont eu localement de l'importance pour faire de l'obstruction. Pourtant, les grands syndicats méritent seuls l'attention dans un texte comme le présent essai.

On doit signaler aussi que la liberté syndicale est un principe qui favorisa le maintien d'un Etat unitaire. Il a rendu difficile la création d'une unité syndicale basée sur des objectifs politiques régionaux. Ceci a été démontré par l'échec d'une tentative fédéraliste au sein du syndicat socialiste dont nous traiterons plus bas. (Voir aussi l'annexe iv-b.) La majorité flamande au sein du syndicat et de ses cadres a assuré cet échec. Mais elle a été soutenue par l'opposition du syndicat chrétien et de l'Eglise à la grève des syndiqués socialistes en 1960 et 1961. On voit que la reconnaissance de syndicats uniques dans une région parce qu'ils y seraient majoritaires dans une industrie, à l'encontre de la liberté syndicale, constituerait une force centrifuge et sécessionniste.

L'examen de l'activité des centrales syndicales belges indique l'existence d'un équilibre de forces, qui prévoit que des décisions définitives soient prises sous l'égide d'un seul élément de la population, des points de vue idéologique et linguistique. Le danger présenté par l'adoption de solutions finales est minimisé par le principe de la liberté syndicale et l'existence de ce danger a contribué au maintien jusqu'à présent de syndicats organisés sur une base nationale et unitaire.

B. ORGANISATION DES SYNDICATS

1. Centralisation administrative

Par ordre d'importance, les grands syndicats belges sont la Confédération des Syndicats Chrétiens (800,000 membres), la Fédération Générale du Travail de Belgique (725,000) et la Centrale Générale des Syndicaux Libéraux (120,000). La C.S.C. et la F.G.T.B. ont leurs sièges sociaux et administratifs à Bruxelles. La C.G.S.L., tout en ayant son siège social dans la capitale, a son siège administratif et ses bureaux principaux à Gand.

Les deux premiers syndicats ont à la fois une organisation centralisée et décentralisée. En tant que fédérations, ils regroupent les syndicats sur une base professionnelle nationale et sur une base interprofessionnelle régionale. Les responsabilités de l'administration centrale sont partagées entre les représentants des professions considérées nationalement et entre les représentants des régions. Dans leur province, par ailleurs, les syndiqués regroupés territorialement jouissent d'une certaine autonomie.

Plus petit, le syndicat libéral est davantage centralisé; comme son nom l'indique, il est une centrale avec des sections régionales jouissant de peu d'autonomie. Son adoption d'une base régionale d'organisation diminue les possibilités de lutte entre les intérêts professionnels et les intérêts régionaux.

Dans les trois syndicats, néanmoins, le bureau central a de fait une autorité qui assure la centralisation.

2. Distribution régionale des membres

Du fait de considérations idéologiques et de leur caractère para-politique, les trois syndicats ne représentent pas la même proportion des effectifs ouvriers dans diverses régions. Les ouvriers flamands sont pourtant majoritaires dans les trois syndicats car les Flamands constituent la majorité de la population et une proportion plus considérable encore de la population laborieuse. Mais les ouvriers wallons s'affilient majoritairement au syndicat socialiste dans leur région du pays alors que les ouvriers flamands s'affilient majoritairement au syndicat chrétien en Flandre.

Il s'effectue donc des concentrations syndicales. Le syndicat libéral, par exemple, compte relativement plus de collets blancs, de Bruxellois et d'ouvriers des entreprises familiales de la région gantoise où il est né. Les socialistes, par ailleurs, forment la masse des syndiqués du sillon industriel wallon centré sur Liège et s'étendant à la région flamande anversoise, d'une part, et aux régions wallonnes namuroise et hennuyère, d'autre part.

Une distribution non aléatoire des effectifs de chaque syndicat a permis à ceux-ci de déclencher des grèves qui ont affecté tous les secteurs industriels d'une région. La réunion des syndiqués en centrales professionnelles nationales a subi alors l'effet de forces divisives. Il en a été ainsi lors de la grève socialiste de 1960-61, qui a eu à Liège le caractère d'une grève générale alors qu'elle ne recevait qu'un appui mitigé des syndiqués socialistes anversois et qu'elle était décriée par le syndicalisme chrétien.

Les syndicats publient annuellement des chiffres sur la division de leurs effectifs selon le secteur industriel ou professionnel. Ils gardent plus jalousement les données sur leurs effectifs selon la région et la langue. La situation majoritaire des effectifs flamands ne laisse pas de doute, néanmoins. La F.G.T.B. même, le représentant principal des syndiqués de Wallonie, n'aurait compté parmi ses effectifs que quelque 43% de syndiqués en provenance de Wallonie en 1962 et ce pourcentage a tendance à s'amenuiser lentement.

L'adoption du syndicalisme par les ouvriers flamands et la situation démographique de chaque groupe linguistique a fait passer le mouvement syndical sous le contrôle des néerlandophones, aussi bien dans la fédération socialiste que dans les autres syndicats.

Cet état de choses favorise la représentation proportionnelle des deux groupes linguistiques dans la haute administration syndicale plutôt que l'égalité. Ainsi, dans les trois syndicats, le titulaire du poste principal est actuellement flamand et des francophones occupent le deuxième poste en importance. Une différence d'opinion s'est manifestée aussi entre syndicalistes flamands et wallons quant à l'importance relative à accorder à la représentation régionale et à l'autonomie locale. Ceci, comme nous le verrons, est apparu le plus clairement au sein de la F.G.T.B.

3. Représentation proportionnelle ou parité ?

Les syndicats, tout en proclamant leur indépendance politique, s'allient de fait aux trois grands partis politiques: Parti Social-Chrétien, Parti Socialiste Belge et Parti de la Liberté et du Progrès (parti libéral). La politique de ces partis quant au développement régional et quant à la question linguistique affecte indirectement les syndicats. Ceux-ci peuvent avoir une régie interne qui diffère des organismes étatiques, mais ils ne peuvent demeurer indifférents à l'endroit du genre de planification que l'Etat propose du point de vue de la création d'une infrastructure industrielle nationale. Ces dispositions affecteraient leurs membres en autant que, territorialement, ils sont concurrents.

Ainsi, c'est à la suite de la crise charbonnière wallonne et de la proposition de réformes financières supposément favorables à la Flandre et faite par le gouvernement Eyskens en 1960, que la F.G.T.B. connut une crise sérieuse au sujet de la réforme de ses structures internes. Son secrétaire général adjoint, André Renard, proposa avec l'appui des fédérations provinciales wallonnes l'adoption d'une structure confédérale. Celle-ci aurait institué la parité entre Flamands et Wallons et accordé un vote décisif aux Bruxellois.

Avant d'examiner en détail cette manifestation, qui a amené à l'adoption d'un compromis quant à la structuration de la F.G.T.B., voyons d'abord quelle organisation prévaut dans la C.G.S.I.B. et dans la C.S.C. Ceci nous permettra de mieux apprécier le mouvement syndical entier, les craintes manifestées par les Wallons au sein de la F.G.T.B., et les positions adoptées par le monde syndical flamand.

a) Syndicats libéraux

Les syndicats libéraux furent fondés à Gand et se développèrent d'abord en Flandre. Leurs effectifs, si l'on en juge par le volume de leurs publications, seraient au moins deux fois plus nombreux en Flandre que dans le reste du pays. L'organisation du Comité Directeur de quinze membres reflète par ailleurs la division du pays en une partie flamande, une partie wallonne et une partie brabantaine ou bruxelloise. Ceci permet, sinon la parité des représentations flamande et wallonne, la surreprésentation des francophones par rapport à l'importance des effectifs. Ils ont six ou sept représentants et ils sont donc dans la position d'une minorité confortable. Au sein de l'exécutif, formé du président national, qui est flamand, et de deux directeurs nommés par les quinze et choisis parmi eux, on a un représentant francophone. Par ailleurs, les deux secrétaires du bureau sont chacun d'un des deux groupes linguistiques.

La majorité dont jouit l'élément flamand dans le syndicat est tempérée, du point de vue linguistique, par le bilinguisme des officiers généraux néerlandophones. Elle l'est aussi par la position adoptée sur le plan linguistique par le Parti de la Liberté et du Progrès. Ce parti s'est opposé aux lois linguistiques et à la révision de la Constitution. Il ne favorise pas le dirigisme étatique ni quant à ce qui a trait à l'entreprise ni quant à ce qui a trait à l'usage des langues. Le syndicat, pour sa part, établit un équilibre admirable: il a son unité administrative en Flandre, mais à Gand, la ville la plus française; il accorde une voix majoritaire aux Flamands dans son administration mais avec une bonne représentation pour les francophones; il compte dans ses effectifs principalement des employés qui ne sont pas extrémistes à l'endroit de la question linguistique. Ce syndicat est donc en mesure de favoriser un bilinguisme qui assure une valorisation du néerlandais tout en permettant l'usage du français et de l'allemand.

b) Syndicats sociaux-chrétiens

Un double principe entre en ligne de compte dans l'organisation de la C.S.C.: le regroupement des ouvriers en centrales professionnelles nationales et en fédérations interprofessionnelles régionales. Les intérêts professionnels communs des ouvriers d'un secteur industriel ou d'un groupe d'entreprises sont ainsi considérés mais les intérêts régionaux de ces mêmes ouvriers, vus sans égard à leur profession spécifique, le sont aussi. Un poids plus lourd, dans une perspective structurelle, est accordé cependant aux intérêts professionnels qu'aux intérêts locaux. La C.S.C. compte dix-sept centrales professionnelles dont elle regroupe les membres en neuf fédérations provinciales.

Le Comité Directeur de la C.S.C. comprend un représentant de chacune des dix-sept centrales et des neuf fédérations provinciales. Ces vingt-six délégués effectifs sont entourés de délégués adjoints qui peuvent participer aux discussions mais non voter. Ces délégués adjoints sont choisis à 2 contre 1 par les centrales et les fédérations, respectivement. Selon les effectifs actuels calculés globalement, les délégués adjoints des centrales professionnelles pourraient dépasser la centaine et ceux nommés à titre régional par les fédérations s'établir en dessous de cinquante. Ces modalités d'élection montrent un souci d'assurer en premier lieu la défense des intérêts professionnels dans l'unitarisme et secondairement la représentation régionale avec ce qu'elle implique sur le plan ethno-linguistique.

La multiplicité des voix accordées selon l'organisation professionnelle permet d'assurer la représentation proportionnellement aux membres de chaque groupe linguistique des syndiqués d'une centrale. Si les ouvriers flamands sont ainsi favorisés, les francophones sont assurés de se faire entendre. L'organisation du comité sur une base provinciale, par ailleurs, tend à assurer une représentation paritaire des deux éléments linguistiques quant à huit des délégués effectifs du Comité Directeur. L'avantage accru aux Wallons de la C.S.C. par cette mesure est cependant tempérée par l'élection des adjoints à titre provincial proportionnellement au nombre des syndiqués de chaque province. La multiplicité des voix délibérantes et l'unité

des voix effectives lors d'un vote se combinent pour qu'on en arrive à l'élection de cadres administratifs qui tiennent compte de la dualité linguistique et du nombre plus élevé des syndiqués chrétiens de langue néerlandaise.

Le Comité Directeur, en plus d'établir la politique à court terme de la C.S.C. entre les congrès pléniers, élit les membres du Bureau qui représentent les centrales professionnelles et les fédérations provinciales. Selon les statuts de 1947 le Bureau comprenait quatorze membres, dont sept représentants des centrales, trois des fédérations provinciales et quatre du Bureau journalier exécutif. Son nombre de membres a été porté à vingt-quatre, dont douze représentants des centrales, sept des fédérations et cinq de l'exécutif. Le Comité Directeur élit d'abord dix représentants de centrales et les sept représentants des fédérations. Ces dix-sept personnes réunies avec les cinq membres du Bureau journalier cooptent ensemble deux autres représentants des centrales professionnelles.

L'article 24 des statuts, qui a trait à l'élection des membres du Bureau mentionne la question linguistique en ces termes:

La désignation de ces membres devra assurer la représentation de chacune des 2 régions linguistiques au Bureau.

On n'indique nullement qu'il s'agisse de représentation proportionnelle ou de représentation paritaire. En théorie, on respecterait le libellé l'article en n'ayant qu'un seul francophone ou qu'un seul néerlandophone parmi les vingt-quatre membres.

Il est apparent, par ailleurs, que la méthode d'élection du Comité Directeur, par les centrales et les fédérations, et la composition de celui-ci, quand ses délégués effectifs et adjoints discutent de la formation du Bureau, rendent une telle éventualité fort improbable. Comme dans le cas des syndicats libéraux, on forme un bureau qui assure une représentation minoritaire mais importante aux francophones.

On peut être assuré, d'une part, que des sept représentants à titre régional trois seront francophones et que des dix représentants de centrales

élus trois au moins le seraient. La cooptation de deux membres permet aussi au Bureau journalier de proposer des candidatures en vue d'établir une représentation adéquate pour chaque groupe linguistique si le Comité Directeur ne l'avait pas fait. L'organisation de la C.S.C. est telle qu'au moins huit Wallons et trois Bruxellois siègent donc au Bureau parmi les vingt-quatre membres. La représentation proportionnelle est au moins assurée et d'ordinaire dépassée sans atteindre la parité.

Le Bureau journalier est composé de cinq membres ayant des responsabilités administratives et de l'aumônier général comme aviseur moral. Le président de la C.S.C. est flamand alors que le secrétaire général est francophone. Ils sont assistés de trois secrétaires adjoints qui représentent les intérêts des syndiqués flamands, bruxellois et wallons. Au niveau de l'exécutif s'occupant des besognes quotidiennes, mais constituant aussi un groupe puissant au Congrès, dans le Comité et au sein du Bureau, on a donc une représentation flamande majoritaire mais une représentation francophone fort adéquate compte tenu des effectifs de chaque groupe dans le syndicat.

La composition des cadres décrits favorise le bilinguisme dans l'administration centrale et l'unilinguisme néerlandais ou français dans les activités décentralisées. Bien que les fédérations aient une organisation locale et des fonds, les services et les organes principaux sont centralisés à Bruxelles. La C.S.C. paraît, sans aucun doute, un organisme unitaire dont le siège bruxellois favorise le bilinguisme. Il ne s'agit pas, par ailleurs, le moindrement d'un organisme francophone qui profiterait de sa location dans la capitale pour opter en faveur de la langue française. Le fait que le secrétaire général, d'origine wallonne, soit tout aussi bilingue que le président est un indice valable en ce sens. Il est appuyé par l'observation que l'on peut faire lors d'une visite au siège social où tous les services sont bilingues mais où la langue néerlandaise semble prioritaire.

c) Syndicats socialistes

En décembre 1960, la F.G.T.B. avait une structure administrative semblable à celle qui vient d'être décrite pour la C.S.C. Son Comité

national, détenteur du pouvoir législatif entre les Congrès, comptait deux fois plus de représentants des centrales professionnelles nationales que de représentants des sections régionales. Ce type d'organisation assurait une représentation moins élevée aux francophones qu'aux néerlandophones alors que la F.G.T.B. représentait le gros des forces ouvrières wallonnes. Le Bureau, composé de dix-huit membres élus par le Congrès, n'était pas non plus paritaire. Le Secrétariat général s'approchait davantage de l'égalité numérique mais, de fait, il accordait aux Flamands les premiers postes et aux Wallons les deuxièmes.

Depuis quelque temps la Wallonie avait le sentiment de son déclin économique et industriel alors que la Flandre s'industrialisait. La région flamande semblait devoir être avantagée par l'Etat, si les projets de loi du Premier Ministre Dyskens assuraient certaines réformes financières et promettaient la création d'une sidérurgie en Flandre. La grève avait été votée par les syndiqués socialistes, afin de marquer leur opposition au gouvernement, mais sur division entre Wallons et Flamands au Comité national de la F.G.T.B. Elle n'avait pas été appuyée pleinement, de plus, par les syndiqués socialistes flamands.

En janvier 1961, les régionales wallonnes de la F.G.T.B. appuyées par le secrétaire général adjoint de la Fédération, André Renard, se réunirent à Namur pour réclamer une transformation des structures administratives de la F.G.T.B. A la suite de la réunion des syndiqués wallons, André Renard formula un projet de révision de la F.G.T.B., qui ferait d'elle une Confédération de trois fédérations syndicales socialistes: une flamande, une wallonne et une bruxelloise.

Dans le projet Renard, on voulait accorder une importance égale aux fédérations et aux centrales professionnelles nationales. On voulait aussi accorder la parité entre Flamands et Wallons au Congrès, au Bureau et au Secrétariat. Le fait d'assurer séparément une représentation à la fédération des syndiqués socialistes de Bruxelles, par ailleurs, aurait eu tendance à accorder une majorité aux francophones: Wallons et Bruxellois réunis. Mais en plus de changer la composition de l'élément coordinateur, en passant d'une

fédération à une confédération, le projet d'André Renard accordait aux fédérations régionales une autonomie et un pouvoir beaucoup plus grands que ceux accordés par la F.G.T.B. aux fédérations provinciales.

André Renard, qui allait démissionner et diriger ensuite jusqu'à sa mort inopinée le Mouvement Populaire Wallon, proposait pour la F.G.T.B. le fédéralisme. C'était aussi la formule qu'il appuyait pour la Belgique comme solution au contentieux flamand-wallon. On voit donc dans son geste une indication du rapprochement entre l'activité syndicale et l'activité socio-politique plus générale. Le problème du fédéralisme posé, la F.G.T.B. créa une commission paritaire spéciale de dix-huit membres pour étudier la réforme des structures.

La Commission des Dix-Huit étudia le projet Renard qu'elle ne put faire siennes. Elle étudia aussi un projet hommoyer moins radical, présenté par le syndicaliste Castel, qui accordait la même représentation aux centrales et aux régionales au Congrès et au Comité national et assurait la parité linguistique. La parité était aussi garantie au Bureau et au Secrétariat entre les centrales et les régionales, d'une part, et entre les francophones et les néerlandophones, d'autre part. Ce projet n'appuyait pas, par ailleurs, une formule fédéraliste.

La Commission des Dix-Huit présenta ensuite son projet qui assurait la parité linguistique au Secrétariat et au Bureau. Elle l'assurerait aussi au Comité national par des recommandations faites au Congrès d'y pourvoir et en cas d'échec par une intervention du Bureau afin d'établir effectivement une parité. Dans l'immédiat, ceci exigeait une augmentation de trois délégués francophones au Comité national et une diminution de trois délégués des sections régionales flamandes.

Deux indications sont fournies ici de la surreprésentation flamande. L'écart de six au Comité national en constitue une. Au Bureau, par ailleurs, afin que les dix-huit membres de 1961 puissent être réélus, on s'assurait de la parité en y ajoutant six membres. Ce nombre permettait d'établir la parité linguistique et de maintenir aussi, à l'encontre des propositions faites par Renard et Castel deux tiers de représentants de centrales et un tiers de représentants de régionales.

Ce deuxième compromis à partir du projet Renard fut formulé au début de 1961. Il amena la démission d'André Renard comme secrétaire général adjoint quand il fut présenté au Comité national élargi. Le projet de la Commission des Dix-Huit ne reçut pas un vote suffisant au Congrès extraordinaire de 1962, 60%, pour assurer la révision des statuts dans le sens proposé.

Un second Congrès extraordinaire fut convoqué pour juin 1963 afin d'examiner les réformes de structures dans la F.G.T.B. Au cours de 1962, les frontières provinciales allaient être changées et la région du Fouron cédée au Limbourg. Cette situation avait animé les esprits liégeois et accordé beaucoup de succès au Mouvement Populaire Wallon qu'André Renard dirigeait. Sa mort, occasion d'un grand désarroi, allait permettre à la F.G.T.B. d'adopter une formule d'organisation qui va moins loin que la proposition des dix-huit et qui n'a qu'un caractère temporaire. La majorité des membres de la F.G.T.B. a permis un régime transitoire par un accord qui lui donne l'autorisation de déroger temporairement à ses statuts.

La représentation paritaire des groupes linguistiques est assurée au Secrétariat et au Bureau. Elle n'est pas introduite, par ailleurs, au Comité national ou au Congrès. On admet la possibilité de l'opposition inter-groupe dans ces deux derniers organes mais l'on s'engage à chercher des solutions de compromis quand on décèle une rupture entre le vote des centrales et des régionales ou entre celui des Flamands et des Wallons.

Le Bureau de la F.G.T.B. se compose maintenant de dix-huit représentants des Centrales et de neuf représentants des Régionales. Pour assurer l'équilibre ce nombre peut être complété par le Comité national qui nomme alors les membres requis. Le Secrétariat comprend quatre secrétaires, deux de chaque groupe linguistique, dont un secrétaire général et un secrétaire général adjoint d'expressions linguistiques différentes. Le secrétaire général actuel est Louis Major, un Flamand, et celui qui a vécu la crise de la F.G.T.B. depuis 1960.

Il appert que les arrangements structurels pour l'administration de la F.G.T.B. diffèrent peu de ceux des deux autres syndicats belges malgré

la crise que les syndiqués socialistes ont connu. L'étude de cette crise (documentée davantage à l'annexe iv-b) représente pourtant une indication des tensions créées par la supériorité numérique des travailleurs flamands et la réunion de tous les travailleurs belges dans des syndicats unitaires et centralisés. C'est dans la F.G.T.B. que la crise syndicale est apparue parce qu'elle réunissait la majorité des syndiqués wallons et parce que ceux-ci croient que le socialisme est leur. C'est ici que la parité a été atteinte dans les organes d'exécution localisés à Bruxelles. Il y a loin entre cette parité, de toute façon, et ce que les régionales wallonnes réclamaient sous le leadership d'André Renard. Le groupe majoritaire, centralisateur et flamand, a gagné la bataille. Il n'est pas dit, par ailleurs, que celle-ci fut décisive et l'on peut entrevoir la possibilité d'une renaisance d'un mouvement fédéraliste wallon dans les syndicats.

C. ARRANGEMENTS LINGUISTIQUES

La question linguistique dans les syndicats peut être envisagée dans une perspective fonctionnelle aussi bien que dans la perspective structurelle à laquelle nous nous sommes attardé. Dans le quotidien, l'emploi des langues au sein des syndicats ressemble à celui de leur emploi dans la fonction publique. On a adopté le principe de l'unilinguisme dans les services et les fonctions décentralisés et du bilinguisme au siège social dans les trois syndicats.

1. Publications

Les publications des trois grands syndicats se font dans les trois langues du pays: néerlandais, français, allemand. Jusqu'à récemment les publications de la F.G.T.B., brochures et livres, étaient tirées à plus d'exemplaires en langue française. Les publications récentes sont tirées en un nombre égal d'exemplaires maintenant. Les publications des deux autres syndicats, C.S.C. et C.G.S.I.B., ont été tirées, au contraire, à un nombre plus grand d'exemplaires en néerlandais qu'en français. C'est dans le syndicat libéral, par ailleurs, qu'on s'est davantage soucié de publier en langue allemande pour la population des Cantons de l'est. Les autres syndi-

cats profitent davantage du bilinguisme — allemand-français — de la population des Cantons de l'est et communiquent avec ses syndiqués en langue française.

Les publications périodiques des syndicats se font en deux langues. Elles sont en grande partie des traductions dont la langue originale peut être le français tout autant que le néerlandais. Certaines rubriques, dont celles de nouvelles locales, peuvent être cependant particulières à chaque édition.

En plus de faire parvenir leurs écrits à leurs membres, les syndicats prévoient la distribution de ceux-ci à un certain nombre d'agences et de bibliothèques européennes. C'est l'édition française qui sert davantage à ces fins. En l'occurrence, on ne saurait donc utiliser les tirages pour déterminer de façon exacte le nombre des membres de chaque langue.

2. Conventions collectives

Depuis plusieurs années, les syndicats ont obtenu que les conventions collectives soient bilingues si elles concernent des employés ou des ouvriers de la région bruxelloise ou des deux régions linguistiques. Une convention ne serait donc unilingue que si elle ne touche que des entreprises localisées en une seule région linguistique.

Il y a quelques décennies, les entreprises francophones de Flandre avaient encore des conventions en langue française. Quand les lois linguistiques de 1962 et 1963 tentèrent de régler l'usage des langues dans la grande entreprise siège en Flandre, du point de vue des relations entre patrons et employés, ces mesures ne changeaient rien aux conventions collectives. D'ores et déjà, les syndicats avaient obtenu l'usage du néerlandais quant aux rapports avec les ouvriers quant aux communications écrites et quant aux conventions collectives. Les syndicats avaient fait accepter à l'entreprise la nécessité d'utiliser la langue locale.

3. Secrétariat général

Les secrétariats généraux groupent quelques personnes qui assurent en permanence l'administration des syndicats. Ces personnes, nous avons vu, représentent les deux groupes linguistiques qu'il y ait ou non parité aux secrétariats.

Les personnes élues aux postes de direction ont, généralement, une bonne connaissance des deux langues. C'est toujours le cas quant aux néerlandophones. Quant aux francophones, la plupart ont acquis au moins une connaissance passive du néerlandais. Cet état de choses permet l'usage de l'une ou l'autre langue aux réunions du Bureau quotidien. Elle permet aussi à ses membres de se réunir avec des responsables de chacune des deux régions linguistiques et d'utiliser alors la langue de la région.

Le caractère bilingue de l'organisme donne au président ou au secrétaire général du syndicat l'occasion de se définir comme le détenteur d'un poste bilingue même si, de fait, il représente un groupe linguistique. La position permet à son détenteur d'utiliser une langue ou l'autre quand il préside une réunion sans que son groupe soit en mesure de le lui reprocher.

Les services du secrétariat sont disponibles dans les deux langues. En dépit des possibilités d'établir une division du travail selon les régions, les syndicats recherchent des employés bilingues. Ils donnent aussi l'occasion à ces employés de le devenir, s'ils ne le sont pas quand ils sont embauchés. L'acquisition d'une connaissance pratique du néerlandais s'avère donc une condition pour un francophone qui veut faire carrière comme employé subalterne au secrétariat central d'un syndicat. Le fait que les Flamands sont davantage bilingues jouent en leur faveur mais pas de façon exclusive.

La parité linguistique entre les administrateurs principaux créée dans le secrétariat syndical un phénomène de regroupement en grappes des francophones et des néerlandophones. Il semble que l'on a tendance à s'entourer d'adjoints et d'employés de son origine linguistique. Ces personnes, alors même qu'elles sont bilingues, utilisent d'abord entre elles leur langue

comme langue prioritaire de travail et l'autre langue au besoin. Elles demeurent donc, en général, plus habiles dans une langue que dans l'autre tout en ayant de la langue seconde une connaissance suffisante.

4. Comité directeur et Congrès

Les niveaux législatifs des syndicats, par opposition à l'exécutif restreint, ne permettent pas la rencontre de personnes qui soient toutes suffisamment bilingues pour utiliser une langue ou l'autre. On doit avoir recours à la traduction simultanée lors des réunions du Bureau. Le Bureau comprend en effet des représentants régionaux et des représentants des centrales syndicales élus. Ceux-ci ne font pas carrière comme exécutants de l'administration syndicale. Ils utilisent pour être en communication avec les membres leur propre langue au niveau régional et les services du Secrétariat général pour ce qui est des centrales.

Les secrétariats, en plus d'un groupe de traducteurs, disposent de services d'interprètes et de facilités matérielles pour assurer la traduction simultanée. Les réunions régulières du Bureau bénéficient de ces facilités qui permettent à chacun d'utiliser sa langue. Les comités formés au sein de centrales professionnelles peuvent aussi se réunir au secrétariat et utiliser ces facilités. Quant aux congrès ordinaires et extraordinaires qui réunissent plusieurs milliers de syndiqués, on pourvoit aussi des facilités d'interprétation à leurs réunions plénières et à leurs commissions.

D. CONCLUSIONS

L'administration interne des syndicats belges a nécessité l'adoption de mesures linguistiques qui favorisent le bilinguisme aux sièges sociaux et administratifs. Il s'est recruté dans l'administration centrale du personnel soucieux de tenir compte de la dualité linguistique, d'une part, et conciliant, d'autre part, quant à son usage personnel des langues. Ces dispositions ont favorisé le maintien de structures unitaires et la possibilité de donner satisfaction aux membres qui utilisent les services.

Les dispositions linguistiques prises dans les syndicats, tout en assurant des services bilingues, n'accordent aux régions qu'une autonomie limitée. Ainsi, ce n'est pas quant à l'exécution des tâches quotidiennes que des difficultés se sont présentées dans la F.G.T.B. entre 1960 et 1963. C'est au sujet de l'adoption par le syndicat d'une politique d'opposition à des décisions gouvernementales qui étaient de nature à affecter la division inter-régionale du travail. Le maintien de structures unitaires ne permet pas la solution de conflits d'intérêts entre les régions et, en autant que ses conflits sont perçus au plan régional, les structures subissent des chocs. On a voulu, par exemple, en proposant l'adoption de nouvelles structures confédérales que la prise de décision du syndicat entier dépende moins du nombre des syndiqués flamands et que des décisions différentes puissent être prises par les fédérations flamande et wallonne. Le compromis qui fut adopté, tout en assurant aux cadres syndicaux la parité, a laissé une voix déterminante dans le Congrès et le Bureau à la majorité flamande. Cette majorité a perdu néanmoins une partie de son autorité par le recours obligatoire au compromis quand une division se manifesterait entre Flamands et Wallons.

Nous avons donc raison de considérer que les syndicats ont contribué jusqu'à maintenant au maintien de l'Etat unitaire. Nous devons indiquer, par ailleurs, que cette contribution est devenue conditionnelle à la recherche du compromis. L'appartenance des syndiqués à des mouvements nationalistes, du côté wallon récemment et du côté flamand antérieurement, menace l'unité d'action syndicale et les structures unitaires du syndicat aussi bien que d'autres organismes belges. A cet égard, les syndicats, la F.G.T.B. particulièrement, constituent des microcosmes au sein desquels on peut étudier la vie économique et sociale de la Belgique.

Chapitre V

LES ACTIVITÉS PARA-POLITIQUES

Les grands partis politiques belges sont unitaires et ils essaient d'adopter des programmes qui, en satisfaisant leurs ailes flamande et wallonne, maintiennent la cohésion nationale. Ce phénomène est reconnu malgré que le parti social-chrétien, compte tenu du nombre de ses membres flamands, ait favorisé l'adoption de lois linguistiques peu appréciées des Bruxellois et que le parti libéral, compte tenu du nombre de ses membres bruxellois, se soit opposé à ces lois. Même au sujet d'une question aussi émotive, les grands partis ont proposé comme toute des compromis qui n'ont satisfait que leurs centristes.

En raison de l'adoption d'une politique conciliante par les grands partis, il s'est créé fréquemment de petits partis représentant des opinions plus extrêmes, comme la Volksunie en Flandre et, lors des dernières élections législatives, le Front des Francophones à Bruxelles. Ces partis sont nés des activités d'organismes para-politiques. Au lieu de traiter des petits partis politiques, dont la plupart ont été éphémères, au cours du présent chapitre nous tracerons les grandes lignes d'un tableau sur les mouvements para-politiques, quitte à donner en plus de détail des renseignements sur les principaux de ces mouvements à l'annexe v.

A. DISTINCTIONS INITIALES A FAIRE

Dans le chapitre qui traite des syndicats, nous indiquons que ceux-ci font partie de trois univers sociaux distincts: les mondes catholique, socialiste et libéral. Les organismes qui constituent chacun de ces univers ne sont pas surtout engagés dans une politique culturelle et linguistique partisane. Ils peuvent, à certains moments, subir l'effet de factions internes et s'engager dans le débat ethnico-linguistique. Ce fut le cas de la Fédération Générale du Travail de Belgique en 1960 et 1961 sous la direction d'André Renard qui allait être ensuite le leader du Mouvement Populaire Wallon.

D'autres groupes, sans s'engager politiquement sur le plan linguistique, forment une masse ethnique assez homogène et assez puissante pour créer

au sein de leurs membres un esprit de cohésion ethno-linguistique que l'on peut soupçonner d'être très influente dans le contentieux flamand-wallon. C'est, sans contredit, le cas de l'union des fermiers, le Boerenbond, qui tout en comptant des sections wallonnes au Brabant est largement flamande et une organisation très puissante.

Ces deux types d'institutions ne sont pas néanmoins, selon nous, principalement des organismes para-politiques. En traitant des syndicats, nous indiquons la teneur de la crise de la F.G.T.B. Nous y revenons dans le chapitre sur les études régionales en mentionnant la sidérurgie maritime créée en Flandre. Ces indications sont suffisantes dans le présent essai. Quant au Boerenbond, nous lui consacrerons une partie de l'annexe v. Ceci est fait afin de faire part de son rôle unificateur dans la communauté flamande et afin d'indiquer aussi que cette institution, parfois méconnue et crainte en milieu wallon, n'est pas à proprement parler un mouvement para-politique engagé profondément dans les questions qui nous intéressent surtout. Il nous est paru assez important de clarifier ce point et de le démontrer en fournissant en annexe une documentation sur le Boerenbond.

Une deuxième catégorie d'organismes se distingue moins facilement que la première des mouvements para-politiques que nous désirons cerner. Il s'agit d'organismes dont l'activité est principalement économique et qui utilisent la recherche et l'orientation économiques afin d'assurer le progrès économique de chaque région linguistique. Quatre institutions se font face dans cette activité, deux de chaque côté de la division linguistique: la Ligue Economique Flamande dont la contrepartie wallonne est la Fédération des Industriels, d'une part, le Conseil Economique Wallon et le Conseil Economique Flamand, d'autre part. La division ethnique est ici claire. L'activité, par ailleurs, en raison de la spécialisation qui la caractérise est plus régionale et ethnique que linguistique et culturelle. Nul doute que par les recherches entreprises par le personnel de ces organismes et pour leur compte et par les directives qu'ils communiquent à leurs membres, ces corps intermédiaires suivent la vie politique de près et l'influencent. Ils l'influencent inévitablement dans la direction qu'ils considèrent favorable au groupe linguistique qu'ils représentent. Leur but avoué est de défendre

les intérêts économiques flamands et wallons, respectivement. Ils sont des organes spécialisés à l'intérieur de ce que l'on pourrait appeler des mouvements nationalistes flamand et wallon. Comme nous l'indiquerons plus loin, en traitant des recherches régionales, les activités de ces groupes ne sont pas nécessairement faussées par la partisanerie ni dénuées de préoccupations vraiment nationales. On peut cependant les mettre en doute et on le fait, à cause de l'ambiguité créée par leur engagement. Sauf en annexe et au chapitre vi, ce n'est pas à ce deuxième groupe mais à un troisième que nous accorderons le plus d'attention.

/

La troisième catégorie concerne ce que l'on a dénommé les mouvements populaires et les fondations culturelles. Il existe maintenant en Belgique un Mouvement Populaire Flamand et un Mouvement Populaire Wallon. Il s'agit d'entités portant ces noms, dûment fondées et ayant droit grammatical aux majuscules. Nous devons expliquer, par ailleurs, un second usage des mêmes mots, cette fois sans l'emploi des capitales. Longtemps avant qu'une association soit fondée et dénommée par l'un ou l'autre de ces vocables, il existait un mouvement du peuple flamand qui devint un jour populaire, c'est-à-dire appuyé par les masses, et qui donna naissance par une réaction défensive à un mouvement opposé chez les wallons. Quand nous parlons du mouvement populaire déclenché chez les Flamands après la Première Guerre mondiale, nous employons des termes génériques qui font état de la création de fondations culturelles et d'organismes politisants au sujet du contentieux flamand-wallon. C'est ce que nous devons entendre par mouvements para-politiques. Nous traiterons ici des principaux organismes qui, selon nous, contribuèrent à rendre ces mouvements populaires et à leur faire jouer un rôle dans les décisions des gouvernants et des gouvernés.

B. FLANDRE

1. Mouvement Populaire Flamand

Dans un article préparé l'an dernier que la Commission possède déjà, mais que nous incluons à l'annexe ii sans les modifications que nous ferions en préparant le texte maintenant, nous indiquions l'historique d'un mouvement

littéraire, artistique et culturel flamand. Ce mouvement amena une certaine élite à faire des réclamations linguistiques et éducatives dès le XIX^e siècle. Elle n'eût gain de cause, cependant, qu'après la Première Guerre mondiale quand, à la suite d'expression nationaliste flamande au front et sous l'occupation, on convint d'adopter en Belgique vers 1930 des mesures pour assurer l'égalité des langues et la parité dans les services publics. La politicisation des sentiments nationalistes flamands, lorsque le suffrage universel fut accordé, amena la création de divers partis politiques nationalistes flamands dont les succès furent variables. En 1926, par ailleurs, fut créée la Ligue Economique, fondée par un industriel afin d'assurer le développement économique de la contrée.

Les lois de 1932, par ailleurs, furent suivies de la création d'une association flamande soucieuse d'en surveiller l'application. De cette association naquit en 1954, le Mouvement Populaire Flamand proprement dit. Il appuya bientôt dans son programme le parti politique nationaliste flamand d'après-guerre, la Volksunie, tout en se déclarant indépendant de lui et en invitant l'appui de tous les Flamands.

Le Mouvement conçoit son rôle comme éducatif. Il publie un bi-mensuel pour le bénéfice de ses membres. Il publie aussi dix fois l'an une brochure documentaire sur l'actualité, la vie économique, politique et sociale. Les points de vue flamand et wallon sont mis en parallèle dans cette publication, alors que l'engagement du groupe est proposé plus fermement dans la publication bi-mensuelle. La brochure documentaire, par ailleurs, est de qualité telle qu'à compter de cette année elle deviendra la responsabilité du Conseil Culturel Flamand, un organisme de l'Etat.

Le Mouvement Populaire Flamand, comme groupe de pression grâce à ses publications et ses congrès, continue l'œuvre de l'association à laquelle il succéda, le Grammensfond. Il s'agit pour lui de surveiller l'application des lois linguistiques et de scruter les développements économiques et sociaux dans le pays afin d'assurer son compte à la population flamande. Le Mouvement est donc en mesure de tenir la population en éveil. Il définit pour elle l'acte patriotique d'une perspective flamande et il l'engage à réclamer quand ses leaders le jugent bon.

Le Mouvement Populaire Flamand a fait appel au peuple de façon active, aux leaders de groupes qu'il forme à travers le pays flamand et à la population générale qu'ils réunissent, afin de faire des démonstrations. C'est le Mouvement qui organisa une marche sur Bruxelles en 1958 à laquelle, estime-t-on, quelque 100,000 personnes participèrent. De ce fait, le Mouvement a donné aux Wallons l'impression de l'unité du peuple flamand. Cette impression était certes justifiée en autant que les leaders de groupes surent contrôler leurs adeptes et maintenir chez eux une discipline remarquable. Par ailleurs, ceux qui avaient organisé la démonstration, selon le témoignage qu'ils nous ont confié personnellement, furent surpris eux-mêmes de l'appui massif qu'ils obtinrent et du succès qu'ils eurent politiquement ensuite: les nouvelles lois linguistiques leur ayant, en partie au moins, donné satisfaction.

L'usage d'un service éducatif de persuasion socio-politique et l'usage de démonstrations massives donnent sans doute au Mouvement Populaire Flamand une force politique considérable. Il est évident, par ailleurs, que ce ne sont pas neuf ou dix années d'activité qui ont permis au Mouvement de développer seul la force dont il dispose. Cet organisme et ses leaders ont capitalisé sur l'actif acquis par l'existence d'un mouvement nationaliste vicieux d'un siècle et faisant suite lui-même à plusieurs siècles d'identité culturelle. Ils ont compté aussi sur l'opinion créée par le parti politique de la Volksunie et par les nombreuses associations culturelles flamandes oeuvrant dans le même sens.

2. La Fondation Lodewijk de Raet

Si le Mouvement Populaire Flamand invite occasionnellement ses membres et le peuple à faire montre de leur unité et de leur nombre, d'autres organismes flamands se contentent de les instruire. La Fondation Lodewijk de Raet s'occupe d'éducation populaire. Il s'agit d'une "école sociale populaire" plus que d'une université dans le sens habituel du terme. La formation qu'elle offre aux adultes, par le truchement de cours du soir, de colloques du week-end et de cours de quelques semaines, se confine aux questions culturelles, économiques, politiques, sociales, patronales et ouvrières. Elle est sans doute orientée par des considérations de ce qui représente l'intérêt flamand. Son

directeur est l'historien flamand Maurits Van Haegendoren, reconnu pour le rôle qu'il joue dans la spécification des justes réclamations flamandes. Le but poursuivi par la Fondation Lodewijk de Raet est la formation de cadres flamands bien renseignés quant à leurs devoirs socio-politiques.

3. Trois fondations culturelles

Trois fondations culturelles flamandes, Davidsfonds, Willemfonds et Vermeylenfonds, sont respectivement de tendances catholique, libérale et socialiste. Elles remontent au XIX^e siècle, la période où le mouvement nationaliste flamand était surtout littéraire et se souciait de la conservation du folklore flamand comme de son accroissement. Elles conservent ces préoccupations.

Ces fondations de plus se sont engagées tôt dans la lutte linguistique. Leur droit d'aïnesse les autorise à formuler ce que l'Etat doit accorder sur les plans linguistique, culturel et éducatif aux Flamands. Avec le passage des ans, et l'appui populaire aux réclamations flamandes, les fondations culturelles se sont alliées entre elles et avec divers autres mouvements.

Maintenant que l'usage du néerlandais est garanti au nord du pays, les fondations culturelles tournent leur attention surtout vers Bruxelles et vers les Flamands de l'extérieur de la Flandre. Le Davidsfonds comme on le verra en annexe, s'est lié à un comité d'action flamande pour assurer la création d'institutions néerlandophones à Bruxelles et le long de la frontière linguistique.

Disposant de fonds à cet effet, les fondations culturelles sont en mesure de subventionner divers organismes flamands en Flandre, à Bruxelles et, exceptionnellement comme c'est le cas des bibliothèques ambulantes, en Wallonie. Aucun doute qu'elles ont élargi le champ de leurs préoccupations initiales et qu'elles se préoccupent maintenant de l'ensemble de l'activité flamande. Elles le font par les publications qui émanent de leurs services nationaux, par les réunions régulières des militants de leurs sections locales et par les congrès généraux qu'elles organisent seules ou conjointement. Les

congrès sont pour elles une facilité de propagande car ils reçoivent l'attention des agences de renseignements. Les fondations culturelles constituent donc un élément qui assure la formation de l'opinion publique et elles contribuent au maintien du mouvement flamand.

C. WALLONIE

1. Dispersion et rassemblement wallons

La création d'un mouvement nationaliste flamand amena, avec un peu de retard, la création d'un mouvement wallon. Nous nous attacherons ici aux groupements para-politiques qu'il créa et négligerons, sauf en annexe et au chapitre sur les recherches régionales, le Conseil Economique Wallon. Celui-ci représente, il convient pourtant d'insister sur le fait, l'arsenal documentaire des groupements para-politiques en matière économique. Et il n'est pas fréquent qu'il se prive lui-même d'expliquer les griefs wallons à l'Etat ou au public. Mais s'il était souhaitable dans le présent essai de nous limiter quant au nombre des organismes présentés du côté flamand, la même politique est adoptée quant aux organismes wallons.

Les premières réclamations flamandes sur le plan linguistique furent opposées par les bourgeoisies de Flandre, de Bruxelles et de Wallonie il y a plus d'un siècle. Les gains du bilinguisme en Flandre dès la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e sont considérés maintenant comme l'adoption de mesures nécessaires et justes. Mais les sentiments que les leaders flamands durent démontrer susciterent tôt des craintes en Wallonie. La francisation des néerlandophones était considérée par les francophones comme une œuvre civilisatrice mais le bilinguisme en Flandre fut craint très tôt au cas où il affecterait la langue française. Dès le siècle dernier, il s'organisa des groupes pour assurer la défense des intérêts culturels wallons. On adopta aussi, à compter de 1890, la pratique de tenir des congrès afin de discuter et de présenter les problèmes wallons. Ce congrès réunissent les leaders et les membres de divers organismes wallons. De nombreux parlementaires et universitaires wallons se joignent volontiers à eux.

Ce qui a caractérisé l'activité wallingante, c'est qu'elle a été le fait d'une multitude de groupes divisés selon le lieu d'origine et l'idéologie politique. A Bruxelles même, on a dénombré à la veille des élections de 1958 dix-neuf groupes de pression linguistique qui ont formé un front commun pour la lutte électorale. A Liège, il a existé aussi une pléthora de groupements wallons dont les noms et les sigles prêtent à confusion chez ceux qui ne connaissent pas aussi leur label politique, leurs chefs et leurs parcelles déviationnistes.

Les groupes nombreux et restreints ont eu en maintes occasions une action commune, par le truchement des congrès qui les réunissent. Au plan de l'action wallonne, ce ne sont pas les divisions idéologiques qui apparaissent entre ces groupes. C'est plutôt l'appui plus ou moins ferme accordé à la solution du contentieux flamand-wallon. La division s'établit donc entre les autonomistes, d'une part, et les unitaristes, d'autre part.

La grande charte du mouvement wallon remonte à 1912. On se souviendra que ce n'est pourtant qu'en 1918 que le principe de l'égalité des langues fut proclamé par le Roi, principe qui devait mener aux lois linguistiques de 1932. En 1912, Jules Destrée, socialiste wallon, publiait sa célèbre Lettre au Roi. Il y mettait en doute la possibilité de l'unité belge, le pays comprenant deux peuples distincts et l'un d'eux, le peuple flamand, manifestant un nationalisme agressif. Deux choses sont à retenir de ce document: l'idée de sécession de la Wallonie du régime unitaire belge et l'attitude prémonitive des Wallons, qui s'inquiètent avant que les Flamands obtiennent des priviléges et sans qu'ils commettent les abus de pouvoir auxquels leurs leaders les plus extrémistes les pousseraient peut-être. Ces deux manifestations se continuent depuis lors au sein du mouvement wallon et elles contribuent à une certaine surenchère calculée entre Flamands et Wallons.

2. Les congrès de rassemblement wallon et le Congrès National Wallon

La publication de la lettre de Jules Destrée fit suite à un congrès wallon tenu à Liège où l'on proposa la séparation de la Belgique et la création d'un Etat fédéral. Afin d'assurer cette réforme des structures étatiques, le congrès créa une commission sur la base d'un membre par 40,000 habitants.

tants. Cette commission se transforma d'elle-même sous peu en Assemblée Wallonne. L'Assemblée adopta un drapeau wallon, coq de combat rouge sur ciel orange, et elle dota la Wallonie de sa fête nationale. La Première Guerre mondiale allait interrompre le travail de l'Assemblée et la fin du conflit accorder à la Belgique un regain de fierté nationale qui ralentit les tendances séparatistes wallonnes et assura le morcellement de leurs groupes.

Au cours des années '30, le mouvement wallon reprit de l'envergure et de l'unité par la formation d'un organisme de Concentration Wallonne. Ce regroupement ne dura pourtant qu'environ cinq ans. A l'un de ses congrès, celui de Liège en 1934, la Concentration traita des problèmes économiques de la Wallonie et elle préfigure l'activité subséquente du Conseil Economique Wallon.

La Seconde Guerre mondiale fait naître dans la clandestinité Wallonie Libre à l'exemple de la France Libre de de Gaulle. Ce mouvement est d'abord un groupe de résistance à l'Allemagne mais il se préoccupe aussi en second lieu de l'avenir de la Wallonie en temps de paix. Wallonie Libre organise le Congrès de Liège de 1945 qui groupe 1,500 Wallons et Bruxellois. Le secrétaire général de Wallonie Libre établit dans son rapport une liste de griefs wallons et propose quatre solutions sur lesquelles on prend le vote: la structure unitaire, l'autonomie dans le cadre d'une Belgique fédérale, l'indépendance de la Wallonie et le rattachement à la France. Dans un premier tour de scrutin, conçu comme un vote sentimental pour permettre l'expression de préférences émotives, le rattachement obtient 486 voix, le fédéralisme, 391, la sécession indépendantiste, 154 et le statu quo, 17. Le vote de raison, en deuxième tour de scrutin, créa presque l'unanimité en faveur de la solution fédérale.

A la suite du congrès de 1945, auquel participaient des parlementaires wallons, le député social-chrétien Pierre Harmel déposait en mai 1946 à la Chambre une proposition de loi pour la création d'un "Centre de Recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux et juridiques en régions wallonne et flamande". Une commission d'enquête fut créée par l'Etat, le Centre Harmel, dont les travaux volumineux allaient assurer éventuellement l'adoption des lois linguistiques de 1962 et 1963, à la suite du boycottage

du recensement de 1957 et de la marche sur Bruxelles en 1953 du côté flamand, d'une part, et de la grève socialiste de Liège en 1960-61 et de la création du Mouvement Populaire Wallon en 1961, d'autre part.

3. Mouvement Populaire Wallon

Alors que le Mouvement Populaire Flamand devint un organisme en 1954, le Mouvement Populaire Wallon fut constitué comme tel en 1961. Il était l'œuvre d'un grand tribun, André Renard, favorable aussi au fédéralisme au sein de la Fédération Générale du Travail de Belgique, d'abord, et au sein de la Belgique, ensuite, quand il démissionna du second poste dans la hiérarchie du syndicalisme socialiste, comme nous l'indiquions à la fin du chapitre précédent. Le charisme d'André Renard promettait au Mouvement Populaire Wallon plus de succès encore qu'en avait eu Wallonie Libre par ses congrès et le Congrès National Wallon auquel elle avait donné naissance en 1948.

C'est l'action gouvernementale par la création d'une commission d'enquête, le Centre Harmel, qui avait donné le pion aux parlementaires wallons favorables en 1945 et 1946 au fédéralisme. Leurs propositions de révision constitutionnelles furent rejetées à la Chambre et jugées anti-constitutionnelles. André Renard comme chef du Mouvement Populaire Wallon, serait revenu à la charge du parlement alors que le Centre Harmel avait fini ses travaux et que l'Etat avait mis en œuvre des réformes que les Wallons désapprouvaient. Le décès du leader du Mouvement d'un cancer laissa l'action wallonne désemparée. Pour sa part, l'Etat adoptait le compromis de nouvelles lois linguistiques et se préparait à une révision de la Constitution de 1831. Nous avons traité de cette question au chapitre ii.

Il suffira d'indiquer ici le rôle des organismes wallons dans l'élection de mai 1965. Ceux-ci, dont le M.P.W., firent perdre au Parti Socialiste Belge les sièges dont il avait besoin pour demeurer dans une coalition qui effectuerait la révision constitutionnelle. La campagne électorale, très vive à Bruxelles et en Wallonie au sujet des lois linguistiques et de la révision, assura aussi, par réaction, des gains aux parlementaires extrémistes flamands au détriment du Parti Social Chrétien, l'autre membre de la coalition Lefèvre-Spaak. Il manqua donc à la coalition un siège pour faire considérer la révision constitutionnelle que l'on avait proposée.

3. Fondations culturelles

Comme la Flandre, la Wallonie a ses fondations culturelles. Les plus importantes sont l'Institut Jules Destrée, dirigé à Charleroi par un ancien Liégeois, et la Fondation Charles Plisnier, dont le siège social est à Bruxelles. Ces deux organismes sont éducatifs dans le domaine de l'action sociale. Ils n'ont pas de cours mais ils assurent la publication de revues et de brochures qui portent sur l'histoire de la Wallonie, ses grands hommes, son folklore et la défense de sa langue et de sa culture. L'activité de ces deux organismes est illustrée en annexe.

Au sujet d'activités culturelles wallonnes, deux autres types d'organismes méritent d'être mentionnés. C'est d'abord la constitution à Liège d'un musée wallon où l'on fait aussi des recherches sur l'histoire locale et sur l'historique des patois wallons. Des linguistes de l'Université de Liège s'intéressent à cette action culturelle. Ils encouragent aussi l'utilisation du wallon à l'école, avec l'appui du Ministère de l'Education, mais uniquement à des fins didactiques de linguistique comparative dans l'enseignement du français. Les responsables du musée wallon et de l'enseignement appuient également le théâtre en langue wallonne. Ce théâtre amateur a le caractère d'un folklore que l'on maintient avec quelque pointe. Des festivals annuels ont lieu néanmoins dans les villes wallonnes et à Bruxelles et ces manifestations nostalgiques ont beaucoup de popularité.

Dans le domaine culturel, les militants wallons poursuivent donc un double objectif: le maintien de l'unilinguisme français en Wallonie et le maintien ou l'amélioration du français dans les régions malheureusement bilingues. Les linguistes wallons ont tenté tout spécialement de démontrer que le bilinguisme est néfaste, surtout à l'enfant qui n'a pas acquis les bases de sa langue maternelle. Il est possible de déduire de certains de leurs écrits, par ailleurs, qu'ils croient en l'inégalité pratique des langues française et néerlandaise et davantage des dialectes flamands variés. En même temps, par ailleurs, ils sont favorables au bilinguisme entre langues apparentées, comme le français et les dialectes wallons. Ils s'efforcent d'assurer la conservation de ceux-ci comme une partie valable du patrimoine culturel distinctif de la Wallonie.

En dernier lieu, mentionnons le cas des académies belges. Elles furent d'abord nationales et prioritairement françaises de langue tout en ayant des membres flamands. Comme pour les théâtres d'Etat, les Flamands demandèrent et obtinrent des académies néerlandophones. Celles-ci sont plus jeunes, moins huppées et traitées en cadettes parvenues, qu'il s'agisse de lettres ou de sciences. En d'autres mots, on soupçonne que des éventuels académiciens de mérite et sérieux devraient briguer l'élection aux vicilles académies nationales plutôt qu'aux plus récentes. Certains académiciens francophones chevronnés, par ailleurs, sont actifs dans le mouvement wallon, à titre personnel, comme le sont des parlementaires. Ils ont alors un rôle spécial à jouer dans le mouvement comme experts dans certains domaines culturels.

Ce qu'il convient de souligner à cet égard, c'est la tendance manifeste à ce qu'il se produise une imbrication entre des rôles publics d'un caractère national — dans la vie politique, les syndicats, les arts et les sciences, l'enseignement universitaire — et des rôles de citoyens attachés à la patrie locale, qu'elle soit flamande, wallonne ou bruxelloise. Ceci augmente la portée de l'action des groupes partisans du point de vue du contentieux flamand-wallon. Ceci crée aussi, par ailleurs, des conflits et des contradictions dans les rôles tels que ceux dont il fut question au chapitre précédent au sujet d'André Renard.

D. CONCLUSIONS

L'influence politique des mouvements dont nous avons traité est évidente. Ils forment l'opinion publique en assurant l'instruction de militants et d'adeptes. Cette opinion, par la suite, s'exprime plus largement encore quand les services de renseignements — presse, radio, télévision — la rendent publique à la suite de congrès ou de démonstrations.

Les parlementaires sont influencés indirectement par les positions adoptées formellement par les groupes para-politiques. Ils le sont aussi à titre de participants individuels à leurs activités avant d'être, parfois, en Chambre les avocats des opinions et des modalités auxquelles les groupes de pression ont accordé leur préférence. On ne saurait donc comprendre la vie politique belge sans s'arrêter à l'étude des groupements para-politiques.

Chapitre VI

ETUDES REGIONALES

Une multiplicité d'organismes de recherches ont été créés depuis la Seconde Guerre mondiale en Belgique qui poursuivent des recherches régionales en économique appliquée et en sciences sociales. La Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg ont leurs bureaux provinciaux de recherche économique; il en est ainsi du Hainaut et de la province de Namur. Anvers dispose de facilités communales de recherches en relation avec son port municipal, alors que Liège est le siège du Conseil Economique Wallon. Des groupes se situent aussi à l'Université de Gand. Des recherches à Bruxelles sont poursuivies par la section flamande de l'Université de Louvain, alors que le Conseil Economique Wallon recrute ses chercheurs principalement à l'Université de Liège et à l'Université Libre de Bruxelles.

Ces diverses activités de recherche s'ajoutent à celles poursuivies par les organismes des ministères publics. On peut les distinguer aussi, malgré leur parenté, des travaux poursuivis par les fondations culturelles flamandes et wallonnes. Elles ne remplacent pas, par ailleurs, les recherches exécutées sous la commandite d'entreprises ou de fédérations patronales ni celles qu'engagent les syndicats et les associations professionnelles. Ce qui distingue les recherches dont nous traiterons ici c'est leur caractère régional et, nous verrons, leur orientation politique pratique: elles veulent assurer le développement ou la réforme industriels dans un territoire limité.

A. ETUDES FLAMANDES

Les études flamandes peuvent être divisées en trois groupes: celles qui concernent les grands centres, celles qui ont trait aux activités industrielles et commerciales, celles qui ont trait aux qualités de la main-d'œuvre. Cette classification ne peut être faite à partir du titre des œuvres car les catégories que nous utilisons représentent des dominantes dans le contenu plutôt que des compartiments étanches.

Les études qui concernent les grands centres portent sur le port d'Anvers, son rôle national et international, ses réalisations et ses besoins. Elles traitent aussi de l'agglomération de Bruges, d'une part, et de l'agglomération de Gand, d'autre part. Elles spécifient alors, avec force détails, ce que doit être l'aménagement du territoire en hinterland de ces centres, la création de zones industrielles et de leur développement compte tenu des communications, de la population et des caractéristiques de l'ère post-industrielle paysagiste. Les études territoriales flamandes se sont intéressées aussi à la banlieue bruxelloise: du point de vue de son développement historique en terre flamande sous l'effet des entrepreneurs en construction. A cet égard, elles touchent la question linguistique.

Ce qui se dégage des études des grandes agglomérations flamandes, c'est un souci de planification, de prévision et d'encouragement à l'accroissement de l'industrie. Le but des études semble être d'inviter l'entreprise à s'établir dans les diverses régions de Flandre; il est aussi de faire pression sur les autorités nationales et locales, afin que l'infrastructure nécessaire à la vie industrielle soit créée et étendue. C'est une impression d'optimisme qui ressort des travaux et que communiquent les jeunes chercheurs responsables de ceux-ci à Anvers, Bruges, Gand et Hasselt.

Les recherches régionales, en deuxième lieu, ont trait aux activités de travail particulières à la Flandre. Le tourisme au littoral, centré sur Ostende, a fait l'objet d'études. Les facilités hôtelières sont dénombrées et classifiées, la formation du personnel considérée. La pêche maritime, de son côté, a été étudiée. Ici, ce sont les activités traditionnelles du nord du pays qui sont mises en lumière, dont l'agriculture et les textiles. Mais les activités traditionnelles sont conçues maintenant à la lumière de la possibilité de nouveaux développements industriels. Le Boerenbond, d'une part, tend à rationaliser le travail agricole et, d'autre part, à admettre la nécessité de la réduction des effectifs agricoles. Une population rurale qui a fourni par l'émigration une main-d'œuvre au pays et à l'étranger voit la possibilité d'une transformation locale qui diversifiera les emplois sur place en les multipliant et qui incorporera les activités anciennes et nouvelles dans un ensemble harmonieux.

On voit dans les études faites sur l'activité traditionnelle une préoccupation à l'endroit du capital humain. La main-d'œuvre flamande constitue la richesse principale de la région. Elle et ses problèmes ont été l'objet d'études nombreuses. On y étudia le chômage en Flandre, l'émigration des ouvriers frontaliers vers la France et la Hollande, le problème des longues heures de transport des ouvriers vers Bruxelles et la Wallonie. Ces questions ont été documentées par des recherches. On s'est soucié aussi, à l'Université de Gand, de la persévérance scolaire et de la scolarité comme variable dans la division du travail en Belgique entre francophones et néerlandophones.

Dans les études régionales sur la main-d'œuvre, qu'elles soient conçues pour l'ensemble de la Flandre ou une région restreinte, on veut démontrer que l'on est en présence d'un facteur qui invite l'industrie à s'installer au nord du pays et aussi que l'organisation sociale antérieure n'a pas été appropriée pour assurer le développement et l'utilisation du capital humain. Il semble donc que ces études représentent aussi une force politique éventuelle pour faire des réclamations auprès de l'Etat.

La présentation des recherches exécutées par des groupements régionaux flamands sous trois chefs ne cache pas l'interdépendance des travaux. Ils forment un ensemble dont on pourrait dégager, en y mettant le temps, l'image que les Flamands se font de leurs problèmes et des solutions qu'ils doivent apporter à ceux-ci. En termes généraux, les régions demandent l'aide de l'Etat afin qu'il rende possible le développement industriel du territoire par la venue d'entreprises extérieures. Elles sont conscientes d'être en concurrence entre elles à l'intérieur de la Flandre et en concurrence avec la Wallonie. Elles n'admettent pas, par ailleurs, le maintien de la symbiose traditionnelle où la Flandre fournissait, par l'exportation de ses masses laborieuses, la main-d'œuvre du sud du pays tout en demeurant rurale. Leurs leaders sont au courant du fait que le nord du pays, de par sa proximité à la mer, est en possession d'atouts concurrentiels. Les études régionales constituent une déclaration de force, l'énumération de ces atouts.

B. ETUDES WALLONNES

Des études se sont poursuivies en Wallonie depuis la fin de la guerre. Celles de Liège, du Borinage et du Centre du Hainaut, sont les plus connues. Il s'agit de recherches très fouillées par rapport à des territoires restreints. Deux organismes ont produit le plus grand nombre de celles-ci, le Conseil Economique Wallon et le Bureau de Recherches Economiques du Hainaut.

Un recouplement s'effectue en Wallonie entre deux types de recherches: celles qui, d'une part, traitent d'un problème de la région ou d'un secteur industriel et celles qui, d'autre part, voient l'ensemble des problèmes et de leurs solutions pour une région spécifique.

Parmi les études de problèmes, il convient de mentionner les recherches démographiques. L'une d'elle fut confiée au démographe français Alfred Sauvy. Elle fait part de la dénatalité wallonne, du vieillissement de la population et elle prévoit que la population francophone de Belgique ira en diminuant par rapport à la population néerlandophone. Cette étude a eu des répercussions politiques: la demande des Wallons pour des garanties constitutionnelles contre la minorisation. Par rapport à la main-d'œuvre, d'autre part, la question démographique dépasse l'aspect de la natalité. Des recherches en cours au Hainaut s'intéressent tout autant à l'immigration et à l'assimilation des immigrants français, italiens, turcs et flamands. Une recherche du Conseil Economique Wallon, par ailleurs, a examiné l'enseignement et l'orientation des jeunes vers ce secteur éducatif. La crise charbonnière et la stagnation industrielle due au besoin de transformer les usines ont aussi retenu l'attention des chercheurs.

Ce sont les études régionales qui permettent le mieux de découvrir l'ensemble des préoccupations wallonnes. Elles reprennent, pour chaque région étudiée, les questions mentionnées déjà. Ces études commencent par une comptabilité détaillée des richesses naturelles, de l'infrastructure industrielle — usines, transports, énergie, marchés —, des ressources humaines, en tenant compte de leur provenance, de leur âge, de leur compétence. Tous les secteurs

de la production y sont considérés à tour de rôle. Cette présentation descriptive s'accompagne de comparaisons dans le temps entre la région, la province et le pays pour chacun des secteurs. On est donc mis en présence de taux d'augmentation de l'activité dans la région par rapport aux taux de changement dans le Royaume.

Une note pessimiste se dégage souvent des études des régions industrielles wallonnes, car l'usage de taux comparatifs montre généralement que le reste du pays se développe relativement plus rapidement que la région étudiée. Ce type de présentation permet, par ailleurs, d'appuyer des réclamations pour transformer la situation. La création de grandes routes, l'électrification de réseaux ferroviaires, l'agrandissement des canaux et des installations portuaires afin qu'ils permettent le transport plus rapidement et plus économiquement avec des embarcations de plus gros tonnage, la modernisation des usines et la rénovation des méthodes de capitalisation sont recommandées dans la plupart des études wallonnes. On y propose aussi une politique d'encouragement à l'accroissement de la population: allocations familiales aux familles petites et moyennes, construction domiciliaire pour la population locale et immigrante, etc. Les difficultés attenantes à la rareté de la main-d'œuvre reçoivent une grande attention. On souligne, par exemple, la nécessité de transports rapides pour les ouvriers provenant des régions rurales, dont ceux de Flandre, afin qu'ils consentent à venir quotidiennement vers un lieu de travail lointain.

C. CONTRASTE ENTRE LES RECHERCHES FLAMANDES ET WALLONNES

Les études flamandes font état des virtualités de la Flandre en voie de s'industrialiser. Celles de Wallonie font état de l'acquis d'une région industrielle établie qui souffre de l'exploitation antérieure de ses ressources, du vieillissement de ses installations, alors que de nouvelles méthodes de production sont requises, et de la perte de son pouvoir d'attraction à l'endroit de la main-d'œuvre.

Favorisée par sa location géographique dans une plaine à proximité de la mer et par un surcroît de population jeune, alors que l'automation réduit

l'importance des connaissances techniques artisanales, la Flandre s'appuie sur des considérations pratiques pour demander que l'industrie s'installe chez elle et assure ainsi une justice distributive inter-régionale et inter-ethnique en Belgique.

Les réclamations wallonnes, au contraire, s'établissent sur la gloire d'un passé industriel, la possession d'une tradition, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et la notion d'être présentement moins favorisé par l'Etat. C'est donc chez les Wallons qu'on demande une planification nationale et une diversification inter-régionale de l'activité plutôt que la concurrence.

Les études régionales reflètent donc, d'une part, un rêve flamand en voie de réalisation et un réveil wallon, d'autre part, face à une technologie qui présente de nouvelles exigences.

D. OBJECTIVITE DES RECHERCHES REGIONALES

L'influence des groupes de recherche et de leurs travaux n'est pas facile à mesurer. Les groupes s'adressent aux entreprises, au grand public et à l'Etat. Il ne semble pas, comme nous verrons plus loin, que les recherches locales affectent les décisions des grands holdings financiers. Il est indéniable, par ailleurs, qu'elles affectent le grand public par la presse, les organismes para-politiques et les partis.

L'Etat, de son côté, doit tenir compte des opinions que les organismes de recherche répandent dans la population. Il n'est pas en mesure de se placer au-dessus des réclamations régionales et de n'accepter que les conclusions objectives et aseptiques qui résulteraient de recherches nationales plutôt que régionales. La détermination de priorités dans les travaux publics, par exemple, peut résulter de pressions politiques faites à la base régionale et d'un processus de conciliation entre les intérêts régionaux manifestés. Le but des groupes d'études est d'abord de manifester ces intérêts.

Si les groupes de recherche ont pour fonction de défendre des intérêts régionaux, on peut se poser des questions sur l'objectivité de leur œuvre.

Les sources de renseignements citées dans les études sont de caractère public. Les travaux qui influencent directement l'opinion publique acquièrent aussi une grande notoriété. Plusieurs recherches des organismes flamands, par exemple, sont publiées en français aussi bien qu'en néerlandais. Dans ces conditions, il n'y a pas de doute que les données de base soient exactes car elles peuvent être soumises à vérification. Les études régionales permettent donc de faire une comptabilité des ressources naturelles et de leur exploitation, d'une part, et du capital humain et de son utilisation, d'autre part. A cet égard, elles constituent donc des documents objectifs et valables.

C'est dans l'organisation des faits, la présentation des données et l'arrivée à des conclusions que les recherches régionales peuvent être tendancieuses. Quant à la présentation des données, l'utilisation d'indications procentuelles de progrès ou de recul d'une région dans un champ d'activité au cours des ans peut facilement être une statistique tendancieuse. Il est évident que la perte d'un monopole par une région dans un secteur d'activité donne à ses concurrents un taux d'accroissement de production facilement plus rapide, relativement. On ne mesure pas facilement, par ailleurs, l'importance de la concurrence qui en résulte quand on est en présence d'une comparaison faite en termes de taux d'augmentation.

La faute principale des études régionales fouillées, c'est de ne considérer les problèmes que localement et de ne pas les mettre en rapport avec des objectifs nationaux. Il est compréhensible que les groupes flamands montrent la nécessité d'employer sur place la main-d'œuvre de Flandre qui a souffert du chômage et qui a dû avoir recours à l'émigration pour occuper sa population excédentaire. Il est tout aussi normal que la Wallonie s'inquiète d'avoir recours dans les mines à une population étrangère — flamande, italienne, polonaise, grecque, turque — et de voir celle-ci subir un roulement constant. Les études régionales ne nous permettent cependant pas, individuellement, de voir l'interdépendance des régions ou de percevoir les possibilités d'une planification nationale. On peut dire qu'elles poursuivent deux buts opposés: permettre et empêcher cette planification. Elles la permettent en faisant un inventaire des ressources locales et elles l'empêchent en façonnant l'opinion locale quant aux développements locaux souhaitables.

E. LA CREATION D'UNE SIDERURGIE MARITIME

Des intérêts wallons, luxembourgeois et lorrains sont à développer depuis 1960 près de Gand un complexe sidérurgique maritime avec l'appui de l'Etat belge. Ce développement montre que les intérêts régionaux ne concernent pas la grande entreprise et que les études régionales ont peu d'influence sur elle, comparées aux impératifs techniques et économiques. Des recherches furent effectuées dans la plus grande discrétion au sujet de SIDEMAR avant 1960. Elles ne furent pas effectuées par des organismes régionaux. Les accords pour le financement, à 40% public, furent réalisés en 1961 malgré l'opposition socialiste wallonne. Il convient de dire un mot de cette transformation de l'industrie belge afin d'illustrer la nature des problèmes de planification auxquels fait face une région industrielle comme la Belgique. Ceci explique, par ailleurs, l'intérêt pour l'examen des ressources régionales.

1. Les crises de 1960

Vers 1960, la Belgique connut une crise charbonnière qui l'obligea à fermer des exploitations dont la production était trop coûteuse pour qu'elles entrent dans le complexe européen des charbons et des aciers, la C.E.C.A. La fermeture des mines affecta surtout la Wallonie. Le Limbourg, province flamande, en profita par l'exploitation accrue de ses riches dépôts houilliers.

L'année 1960 fut aussi le moment de la crise coloniale. En accordant au Congo l'indépendance, la Belgique dut rapatrier des nationaux et éviter une crise financière.

Face à de nombreuses difficultés extérieures et internes, le pays dut envisager des réformes. Les réformes prévoyaient un programme d'austérité quant aux mesures publiques de bien-être, le contrôle de l'industrie charbonnière, l'établissement de priorités dans l'utilisation des fonds publics afin d'aider l'entreprise belge à s'intégrer de façon compétitive dans l'ensemble européen.

C'est à ces propositions de réformes et à la tournure des événements sur le plan linguistique que s'opposa, comme nous en faisions état plus tôt, l'aide wallonne du syndicat socialiste, opposition qui fit se déclencher la grève générale dans la région liégeoise.

2. Les bases traditionnelles de l'industrie lourde

Afin de saisir l'importance des transformations du monde industriel belge de l'après-guerre, il convient de dire quelques mots de son industrie lourde. Cette industrie comprenait d'abord une sidérurgie sise sur le bassin houillier wallon et qui utilisait des minerais luxembourgeois et lorrains. Elle se concentrat entre Charleroi et Liège.

Profitant de ses propres richesses minérales, de ses voies fluviales et de ses canaux, le bassin Sambre-Meuse avait aussi développé les industries du ciment et du verre. Il comptait pourtant principalement sur ses charbons, ses fontes et ses aciers lourds semi-finis. Le port d'Anvers, au fond de l'estuaire de l'Escaut et équidistant de la mer, de Bruxelles et de Liège, assurait l'importation et l'exportation des produits lourds.

L'économie belge a compté traditionnellement sur l'exportation de produits sidérurgiques et non sur la fabrication manufacturière, exclusion faite des armes à feu et des locomotives à vapeur. Elle a donc compté sur une production spécialisée, plutôt que diversifiée, et elle a connu son apogée alors qu'elle assurait l'installation de chemins de fer de par le monde.

3. Révolution technique

L'utilisation de l'acier allait changer à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Le marché, après la période de reconstruction européenne, exigeait la production d'acières laminés au lieu d'acières lourds. Les aciéries liégeoises s'adaptèrent à la demande en transformant leur production par l'usage de fours électriques. En effet, la production d'acières laminables de haute qualité avec le minerai phosphoreux provenant du Grand Duché et de Lorraine exigeait l'utilisation fort coûteuse de fours électriques ou de fours à gaz.

Par ailleurs, vers le même moment, on avait découvert en Autriche un procédé moins coûteux de production des aciers laminés mais qui exigeait l'emploi de mincrai plus pur, comme ceux provenant de Suède et d'Allemagne. L'emploi général de fours au gaz ou à l'électricité à Liège et dans le Hainaut, afin de continuer l'exploitation des anciennes sources de mincrai, aurait empêché l'industrie sidérurgique de demeurer compétitive. Il lui fallait changer ses sources d'acquisition de matière première et ses méthodes de production à cause de nouvelles demandes sur le marché et de l'introduction d'une nouvelle technique.

4. Initiative du secteur privé

Des intérêts wallons, luxembourgeois et lorrains se concertèrent et convinrent d'établir un nouveau complexe près de la mer. Le choix s'arrêta sur la localité de Zelzaete, le long du canal Gand-Terneuzen, près de la frontière belgo-hollandaise. La localisation était favorable pour le transport maritime, à la condition que le canal soit recaréné afin de permettre accès aux minéraliers de 50,000 tonnes, et parce qu'on y disposait de l'espace pour construire les halls de laminoirs, parfois longs d'un demi-mille.

Des études engagées par les firmes intéressées les amenèrent à la conclusion que l'établissement à neuf à Zelzacte serait plus économique que la transformation de leurs entreprises hennuyères. Par ailleurs, l'automatisation pourrait limiter à quelques centaines de postes l'emploi d'artisans qualifiés. Après quelques semaines d'apprentissage, la main-d'œuvre locale serait semi-qualifiée et compétente.

L'entreprise demanda l'aide de l'Etat pour réaliser ce complexe plus considérable que chacun des divers complexes liégeois et hennuyers. Elle voulait continuer en même temps l'exploitation de ses usines wallonnes et utiliser celles-ci pour la fabrication d'aciers spéciaux requis dans la plupart des contrats: la dentelle, selon l'expression consacrée dans le métier. La production standardisée et massive, pour sa part, s'effectuerait à la sidérurgie maritime où l'on emploierait du minerai suédois.

5. Appui de l'Etat

L'entreprise ne s'estimait pas en mesure de financer seule cet ensemble. Elle demanda à l'Etat, par l'entremise de la Ville de Gand, habitée en tant que commune à assurer son développement industriel, d'assurer de sources publiques l'investissement de 40% des dix-huit milliards de francs belges requis. L'Etat s'y engagea. Il s'engagea aussi à assurer l'infrastructure industrielle nécessaire, dont l'aménagement du canal de Gand à la frontière. La Hollande, de son côté, accepta par traité de faire l'aménagement du canal de la frontière belge à Terneuzen sur la Mer du Nord.

L'opposition wallonne à SIDEMAR ne fut pas concertée et efficace. Le mouvement syndical socialiste wallon alléguait que l'entreprise voulait s'établir en Flandre pour y payer de bas salaires et faire du dumping. Le Mouvement Populaire Wallon, sous l'égide d'André Renard, vit là une mise en danger de l'avenir industriel wallon. Il réclama une planification de l'économie nationale et sa diversification au lieu de l'accroissement de la dépendance économique de la Belgique à l'endroit d'un seul produit: l'acier. A la suite de la décision gouvernementale, les études de problèmes régionaux wallons s'accrurent mais elles demeurèrent inefficaces quant à cette décision majeure.

La localisation de la grande industrie dans le quadrilatère formé par Bruxelles, Charleroi, Liège et Anvers se trouvait mise en question pour des raisons économiques et politiques. Le verdict indiquait que le nord du pays allait s'industrialiser au sein d'un quadrilatère formé par Bruxelles, Bruges, Gand et Anvers. Le Limbourg, grâce à sa Campine charbonnière, était déjà promis à la vie industrielle en rapport avec Anvers et Liège.

Le nouveau complexe sidérurgique, en voie d'établissement depuis quatre ou cinq ans et incessamment productif, justifie l'optimisme que l'on trouve en Flandre gantoise, quant à des développements ultérieurs. Depuis dix ans au moins, de toute façon, la Flandre voit s'établir chez elle des entreprises nouvelles, la plupart américaines. L'appui gouvernemental à ces développements, comme celui des groupes de recherche et de promotion locaux, semble ancillaire au choix du plat pays près de la mer. Ce sont des impératifs économiques et techniques qui accordent à la Flandre son ère industrielle.

F. CONCLUSION

A la suite de l'examen d'une bonne douzaine d'études régionales flamandes et wallonnes, nous ne saurions dire si la Wallonie souffre de stagnation et si elle saura s'adapter au changement. Il n'y a aucun doute qu'elle a un capital acquis d'institutions et de main-d'œuvre. On ne doit pas douter non plus que ses établissements aient besoin de rajeunissement et que sa population traverse une crise. Les édiles belges font sans doute face à un problème fort sérieux de planification nationale et régionale. Le maintien de la prospérité en Wallonie namuroise et hennuyère constitue sans l'ombre d'un doute une question aussi importante que la question ethnolinguistique. Elle s'y relie d'ailleurs, croyons-nous, tout en étant plus volatile encore pour l'unité du pays.

Nous avons perçu un lien étroit entre la question linguistique et la division du travail dans le secteur public et à Bruxelles. La question linguistique est à peu près réglée en Flandre avec l'assurance de la flamandisation éventuelle de l'entreprise. La division du travail et de la prospérité entre les régions constitue selon nous un autre volet du contentieux flamand-wallon. Elle est responsable de la manifestation étudiée au cours du présent chapitre, le foisonnement des études régionales, activité formatrice de l'opinion et génératrice de réclamations.

Chapitre VII

CONCLUSIONS

Au cours du présent essai, nous avons tenté de mettre en lumière certains aspects de la concurrence dans une société biculturelle et bilingue. Il s'agit, évidemment, d'une société particulière dont les antécédents historiques et les institutions socio-politiques sont particuliers. On ne saurait faire une transposition directe de cette société à une autre, compter que ce qui s'y est passé se reproduise ailleurs ou croire que les mêmes solutions soient applicables dans une autre société.

Ce qui se dégage plutôt des recherches que nous avons faites en Belgique et continuées ici grâce à une documentation belge, c'est l'idée de concurrence, d'une part, et l'idée de continuité irréversible, d'autre part, une fois la concurrence engagée sur un terrain.

Nul doute que la supériorité du groupe francophone tant qu'il lui fut permis d'être assimilateur l'a favorisé dans les secteurs public et privé. Il lui fut possible de jouir de cette ascendance parce que sa contrée bénéficiait de l'exploitation avantageuse des richesses naturelles et parce que sa supériorité était incontestée alors qu'on s'y intégrait afin d'assurer sa promotion sociale.

L'histoire des réclamations flamandes, par ailleurs, a été longue et progressive. Au moment où nous percevons le progrès accompli par la collectivité flamande, nous ne pouvons facilement concevoir qu'il ait pu en être autrement. Si nous avions tort d'admettre l'irrévocabilité de ce succès, on ne saurait nier cependant la continuité des réclamations aussitôt qu'une cause idéalisée est appuyée par l'espérance de gains. L'exemple flamand, comme bien d'autres, montre que la concurrence intergroupe est multiforme et assidue. Elle fait flèche de tout bois. Elle connaît des périodes de quiétude après des insuccès et des gains, mais elle utilise aussi une stratégie.

Des groupes de pression et des groupes d'intérêts se rangent en ordre de bataille dans la concurrence intergroupe. Certains sont favorables à la coopération et veillent à la défense des avantages communs. D'autres poursuivent des avantages singuliers. Les leaders des groupes opposés peuvent

être irréconciliables mais les membres des communautés, par ailleurs, établissent une mesure dans l'appui qu'ils donnent aux activités coopératives et aux activités concurrentielles. Ils ne font pas déborder le verre mais ils viennent fort près de le faire.

L'activité des groupements utopistes est freinée par l'appartenance des mêmes personnes à des groupes idéologiques. La poursuite d'un idéal théorique doit s'allier à celle de considérations pratiques. Ainsi, les fonctionnaires restent au travail, les syndiqués trouvent des modalités d'association inter-ethnique. Mais, en même temps, ces mêmes personnes cherchent des modalités d'organisation qu'elles considèrent plus adéquates que les présentes ou elles consolident leurs positions actuelles de façon défensive. C'est pour cette raison qu'il convient d'examiner les désirs, les réalisations et les visions de ceux qui militent dans les mouvements et qui essaient de convaincre autrui. Qu'ils le fassent par des cours, des pamphlets ou des études publiées semble immatériel, en dépit des différences de niveau d'abstraction et d'objectivité. Ce qui semble le plus important c'est leur intention d'instruire et de se faire des adeptes.

Il ressort des activités politiques et para-politiques que nous avons examinées l'idée d'évolution constante. C'est se leurrer, croyons-nous, que de rechercher des périodes prolongées de stabilité et des solutions satisfaisantes au problème belge tel qu'il se pose au sein d'un Etat unitaire et diversifié. Quand la population atteint un niveau élevé d'acuité socio-politique alors qu'elle est en présence de différences régionales et culturelles, elle se contente de compromis temporaires qu'elle remet en question par la suite.

Cette condition n'est pas de tout repos et sans risque. D'où, l'alarme qu'elle provoque. Elle peut, par ailleurs, être stimulante et productrice pour chacun des protagonistes. Le conflit d'intérêts, s'il est soumis à des règles, nous a semblé plus productif en Belgique que la soumission antérieure à une hégémonie.

Les Wallons, si l'on se fie à leur passé, ne sont pas gens à se soumettre. On peut donc espérer que, dans le cadre politique actuel ou suite

à une réforme constitutionnelle, ils verront à ce que leur minorisation ne soit pas effective. Le développement actuel du peuple et du territoire flamand, par ailleurs, laisse présager au renforcement de la Belgique comme ère industrielle et culturelle.

Si la vie socio-économique belge, marqué de concurrence inter-régionale et inter-ethnique, permet le développement de l'ensemble des ères régionales et culturelles, on ne doit pas regretter ce phénomène et les activités dont nous avons traité dans la fonction publique, les syndicats, les organismes para-politiques et les groupes de recherche. On peut faire confiance à l'équilibre atteint entre les forces unificatrices et les forces divisives et créditer au compte de cet équilibre le progrès accompli vers l'égalité.



R. FRITH

MEMORANDUM

CLASSIFICATION

TO
A

Recipients of Brazeau Report

YOUR FILE No.
Votre dossierOUR FILE No.
Notre dossier

FROM

De

Miss J. Dibben

DATE

September 27, 1966.

FOLD
SUBJECT
Sujet

Report VIII-B, No. 13

The full Brazeau report will be published in three volumes - one book of text and two of appendices. As the latter have been delayed, the first volume is being brought out in advance of the others so that the Commission might have access to the study at the earliest possible date. The appendices should not be long delayed.

The report in some areas complements the material presented in the CRIISP report (Division IV, no. 2), most notably in relation to the public service in Belgium; the other areas, however, are basically new material.

8556



3 1761 1146888716